

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SUBSEDE ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA
EN DERECHO ECONOMICO**

**EL DERECHO A LA VIVIENDA UN
PROBLEMA NACIONAL
PERÍODO 1988 - 1994
CASO DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO**

DRA. RITA ARROBA GÓMEZ

1996

AUTORIZACIÓN

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las norma de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un período de 30 meses después de su aprobación.

Dra. Rita Arroba Gómez

Fecha:



0004266

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SUBSEDE ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA
EN DERECHO ECONOMICO**

**EL DERECHO A LA VIVIENDA UN
PROBLEMA NACIONAL
PERÍODO 1988 - 1994
CASO DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO**

DRA. RITA ARROBA GÓMEZ

TUTORÍA: DRA. WILMA SALGADO

QUITO, FEBRERO 1996

RESUMEN EJECUTIVO

El derecho a la vivienda es un principio de carácter universal, previsto en nuestro ordenamiento jurídico y garantizado por el Estado.

Sin embargo, el déficit de vivienda afecta a un segmento cada vez más representativo de la población, que incentivada por los modelos de desarrollo vigentes en el país, ha ocasionado la expansión y concentración urbana, con los consiguientes problemas habitacionales que ello conlleva, afectando especialmente a las familias de bajos recursos económicos, que se ven precisados a vivir en precarias condiciones, en viviendas inadecuadas y carentes de servicios básicos.

Ante esta situación, las políticas nacionales no han dado una respuesta apropiada a esta demanda mayoritaria, lo que ha permitido que en los últimos años se acentúe el déficit habitacional, lo que se confirma con la presente investigación, basada en los enunciados de los gobiernos que se han sucedido y la variación de legislación sobre vivienda de interés social y sus mecanismos de financiamiento, dictados en el período 1988 - 1994. Esta circunstancia ha derivado en el ensanchamiento de la marginalidad e informalidad de la vivienda por la aplicación de un marco legal inconsulto y disperso, que requiere de urgente revisión, actualización y simplificación para que sea dinámico, flexible y sea un conductor para la provisión de vivienda hacia los estratos de menos recursos económicos.

DEDICATORIA

A mi esposo e hijos por su ternura y comprensión; y,
a mi padre con admiración.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, y, a los señores Gerentes Generales del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, período 1992 - 1996, por su colaboración.

A la Doctora Wilma Salgado, Tutora del Proyecto de Tesis y a todas aquellas personas que de una u otra forma me facilitaron material bibliográfico e información sobre el tema.

ÍNDICE

CAPITULO I

PRINCIPALES PROBLEMAS TEÓRICOS Y BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR.

- 1.- Antecedentes
- 2.- Problemas Generales
 - 2.1.- Datos sobre Vivienda
 - 2.2.- Condiciones Socio-Económicas y Vivienda
- 3.- Políticas de Vivienda a partir de 1979 y su Planificación.
 - 3.1.- Políticas de Vivienda
 - 3.2.- Planificación del Estado para Vivienda

CAPITULO II

LEGISLACIÓN SOBRE EL SECTOR VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO

- Descripción general
- 2.1.- A Nivel Internacional
- 2.2.- A Nivel Nacional
- 2.3.- Normas Específicas Para el Sector Vivienda
- 2.4.- Reformas legislativas efectuadas a partir del año de 1988
- 2.5.- Análisis y alcance de la legislación en el sector habitacional

CAPITULO III

EL CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- 1.- Antecedentes, Población y Vivienda.
 - 1.1.- Antecedentes
 - 1.2.- Población
 - a) El crecimiento poblacional en Quito

- b) Condiciones socio - económicas de la población de Quito
- 1.3.- La vivienda en Quito
- 2.- Normatividad Urbana
 - Reglamento Metropolitano de Quito
 - Delimitación de la ciudad de Quito
 - Otras Ordenanzas
- 3.- Alternativas de crecimiento para viviendas de interés social
- 4.- Coordinación entre las diferentes entidades involucradas en la facilitación de viviendas de interés social.
- 5.- Factores que inciden en el encarecimiento de la vivienda de interés social
- 6.- Conclusiones

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

- 4.1.- La relación salario - empleo - vivienda y la distribución del gasto familiar.
 - 4.1.1.- El Salario en la legislación ecuatoriana
 - 4.1.2.- Empleo, y distribución del gasto familiar en relación a la vivienda
- 4.2.- Dificultades legales y financieras para el acceso a una vivienda adecuada
- 4.3.- El déficit crece y la construcción de vivienda para personas de bajos recursos disminuye.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE ANEXOS

Cuadros No:

- 1 .- Población y Vivienda en el Ecuador y su distribución en los últimos 20 años.
- 2 .- Características de las viviendas particulares por condición de ocupación 1982.
- 3 .- Características de las viviendas particulares por condición de ocupación 1990.
- 4 .- Características de las viviendas particulares ocupadas por tipo de vivienda.
- 5 .- Disponibilidad de servicios en las viviendas ocupadas, según áreas.
- 6 .- Carencia de servicios por red pública en las viviendas ocupadas, según áreas.
- 7 .- Número y distribución de viviendas por área según tenencia 1982 y 1990.
- 8 .- Producto Interno Bruto de la Construcción 1988 - 1995.
- 9 .- Número de Viviendas y Préstamos otorgados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda en el período 1963 - 1995.
- 10.- Población económicamente activa por categoría ocupacional.
- 11.- Población económicamente activa por rama de actividad económica.
- 12.- Nivel de instrucción de la población ecuatoriana y nivel de instrucción de la población económicamente activa.
- 13.- Población económicamente activa nacional urbana.
- 14.- Distribución de la población económicamente activa, nacional urbana, por sector económico.
- 15.- Evolución del salario mínimo vital en relación con la

remuneración entre 1988 - 1995.

16.- Salario mínimo vital y bonificaciones complementarias 1988 - 1995.

17.- Población ocupada según nivel de remuneración mensual, sector urbano 1988.

18.- Población ocupada según nivel de remuneración mensual, sector urbano 1991.

19.- Población ocupada según nivel de remuneración mensual, sector urbano, 1994.

20.- Evolución de la canasta familiar básica, canasta familiar de pobreza, remuneración y gasto en vivienda 1993 - 1995.

21.- Población ocupada en la construcción por sector económico, nacional urbano y afiliación al IESS.

Anexos:

1.- BEV/Instructivo para calcular el primer dividendo y capacidad de crédito en UVC para particulares.

2.- Resolución No 15 otorgada por el Municipio de Quito.

3.- Ordenanzas expedidas por el Distrito Metropolitano de Quito que establecen el reconocimiento legal y la celebración de las escrituras individuales de posesionarios de lotes de terreno.

4.- Convenios de Cooperación celebrados entre la JMV/BEV y el Municipio de Quito.

5.- BEV, Parámetros Referenciales para la concesión de préstamos hipotecarios en las diferentes líneas de crédito, reajustables.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en nuestro país se han activado las corrientes contemporáneas de modernización y reestructuración del Estado, de reducir su tamaño, que limita el intervencionismo estatal, impulsa una economía de mercado, fomenta la libre empresa y la libre competencia, etc., lo que ha servido para que el Estado efectúe reformas legales en varios ámbitos de la economía, entre otros, en el sistema financiero nacional, especialmente desde 1988 en adelante, lo que ha influido en el financiamiento destinado a la vivienda de interés social, esto es, para los grupos de mas bajos recursos económicos.

Por lo tanto, el interés de este estudio es analizar y conocer como la legislación existente o la que se dictase a futuro puede ayudar a solucionar o disminuir el déficit de vivienda de interés social.

Los objetivos específicos de la presente investigación son dos: 1) Definir y analizar los cambios del marco legal del sector vivienda y la incidencia de las UVCs en el sistema financiero habitacional; y 2) Analizar el marco legal para evaluar el rol que ha desempeñado el sistema institucional público y privado que atiende al sector vivienda.

Bajo este esquema, se planteo la hipótesis de que la estructura legal y financiera del sector vivienda dificulta la implementación y desarrollo de la vivienda de interés social.

El presente trabajo de investigación se dividió en cinco capítulos; en el Capítulo Primero, se expone los principales problemas teóricos y se realiza una breve reseña histórica sobre la vivienda en el Ecuador, en la que se incluye las políticas nacionales de vivienda y la planificación de cada gobierno; en el Capítulo Segundo se analiza la legislación sobre el sector vivienda

y sus fuentes de financiamiento, así como la incidencia del mecanismo de la unidad de valor constante - UVC -; en el Capítulo Tercero se estudia la situación de la vivienda en el Distrito Metropolitano de Quito, en que la mayoría de las viviendas proviene de manera informal; se examina también la reciente reglamentación local urbana, aún no muy difundida, y cuyo sistema de descentralización esta en pleno funcionamiento; en el Capítulo Cuarto se efectúa un análisis sobre la situación actual, especialmente sobre el empleo, el desempleo y el subempleo, niveles de ingreso y la distribución del gasto familiar, factores éstos que están íntimamente vinculados con el problema de la vivienda en el Ecuador. Finalmente en el Capítulo Quinto se recogen conclusiones del estudio y se plantean algunas recomendaciones.

CAPITULO I

PRINCIPALES PROBLEMAS TEÓRICOS Y BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR.

1.- Antecedentes.-

El hombre como tal requiere para su subsistencia de determinadas condiciones, especialmente físicas, entre las cuales esta la vivienda, que le permitan satisfacer sus necesidades de abrigo, de seguridad, de descanso, etc., constituyéndose por lo tanto en un elemento vital.

La preservación de la vida corresponde a una tendencia primaria del individuo y del organismo social. El desarrollo físico de la persona humana, condiciona la salud psíquica, el sano equilibrio mental y emocional y sin duda depende de condiciones económicas.

La vivienda suple una necesidad del ser humano, pero también se convierte en un bien patrimonial susceptible de ser cambiado o vendido; su mayor o menor valor de cambio dependerá de varios factores, entre otros, los materiales utilizados, mano de obra, ubicación, aspectos socio - culturales, etc. Si la capacidad de autoconstrucción o adquisición de viviendas ya construidas, estarían al alcance de todos, posiblemente se generarían otra clase de problemas, pero en sociedades como la nuestra en que las desigualdades predominan, la dotación de vivienda, se vuelve un tema muy complejo que con el transcurrir del tiempo se ha agudizado pese a la adaptabilidad del ser humano.

El credo liberal democrático del siglo XIX y principios del XX al impulsar la libertad de trabajo, de opinión y la libre competencia comercial, propugnó una mínima intervención estatal y una máxima libertad individual.

En la práctica la libre competencia en las actividades económicas originó nuevas desigualdades económico-sociales y el descontento de varios sectores, aumentando las diferencias ya existentes, dando lugar al surgimiento de grupos sociales, cuyo amparo en unos casos, era el capital y para otros, conformados por

la mayoría, únicamente su fuerza laboral.

Entre los principales problemas que se presentan para conseguir el desarrollo humano que conlleva implícito el desarrollo social y económico, encontramos la libertad individual y democracia; la disponibilidad de recursos y las regulaciones legales.

Es innegable que la libertad de autoexpresarse, entendida en forma unilateral, origina conflictos sociales que demandan solución. En el ejercicio de los derechos individuales debe tenerse en cuenta el bienestar colectivo; por lo tanto, las expresiones de la individualidad tienen sus limitaciones en el derecho de los demás.

El desenvolvimiento de las aptitudes y de las iniciativas individuales en un ambiente de libertad y de respeto hacia los otros seres humanos, contribuye al bienestar social, siendo indudable que el bienestar material favorece la dignificación de la vida del individuo y de la colectividad.

Si la organización democrática prospera sobre el supuesto de la existencia de ciertas condiciones materiales y morales favorables; que permitirían que las actividades de cada miembro se desenvuelvan en un marco de libertad y restricciones aceptables, el desarrollo humano nos conduciría al desarrollo social y económico, que está relacionado con la disponibilidad de recursos naturales y económicos; y, éstos a su vez con la mayor o menor capacidad del individuo para aprovecharse de los mismos.

La espontaneidad e iniciativa creadoras suponen un empleo reflexivo de los medios de producción, para no causar daño a los demás. De allí la necesidad de la libertad disciplinada o reflexiva, pues en todo grupo social se establecen limitaciones a la espontaneidad personal. El hecho de ser miembro de un organismo social, implica la aceptación responsable de ciertas normas que regulan la vida en común. El sentimiento de comunidad que tiende a la consecución del bien común es un criterio adecuado para la valoración del comportamiento social, que, para canalizar la convivencia en comunidad es necesario organizarse considerando para el efecto determinados principios básicos, como la dignidad humana y la necesidad de que todos los individuos dispongan de oportunidades iguales. La dignidad humana implica el reconocimiento de ciertos derechos y garantías, justicia legal, seguridad e independencia

económica en igualdad de oportunidades. Empero en un mundo cada vez más complejo, más competitivo, en que los cambios tecnológicos se producen constantemente, acelerando la acumulación de capital, se han acentuado las desigualdades, particularmente en la distribución de la riqueza, ahondándose las diferencias entre los individuos y por ende entre los países, dando lugar a países de primera, segunda, tercera y cuarta categoría.

El Ecuador pertenece al grupo de los países llamados "tercermundistas" o "en vías de desarrollo", cuyo gobierno centralista ha restringido el desarrollo local o regional integral e integrado al desarrollo nacional, centralismo éste que se ha ido consolidando a través de su evolución histórica, esto es, la concentración del poder político, administrativo y gran parte de los recursos financieros en el gobierno nacional, desestimulando y limitando la participación ciudadana y de la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas locales y/o regionales, retardando en muchos casos la ejecución de la obra pública debido al desconocimiento de los requerimientos prioritarios del sector y a los procesos de selección y contratación de la misma fuera del contexto local, lo que ha dado lugar a que las ciudades pequeñas carezcan de infraestructura adecuada y servicios básicos, no siendo por lo mismo atractivas para la inversión, restringiéndose las fuentes de trabajo y motivando corrientes migratorias hacia las ciudades con mayor desarrollo, en el Ecuador, hacia Quito y Guayaquil, provocando una progresiva concentración espacial de la población que a su vez ha agudizado el problema de la vivienda, que al decir de Edgar de Labastida es, carencia de alojamiento, condiciones insalubres de habitación y la privación de una infraestructura comunal y asistencial adecuadas ¹.

2.- Problemas Generales.-

La sola invocación del problema de la vivienda, trae consigo en forma simultánea los problemas del desempleo, de la marginalidad, de la pobreza, de la falta de financiamiento, de una estructura

¹ Edgar de Labastida, *El Problema Económico de la Vivienda en el Ecuador*, Documento de Trabajo 0/8422, Proyecto ISS-PREALC, Quito, agosto de 1984, p.3.

legal inadecuada, etc., sin precisar cual de estos aspectos tiene mayor o menor incidencia, pero sí que todos ellos forman parte del problema. Por lo tanto, nos encontramos frente a una situación compleja que no puede considerarse aisladamente, pues en el mismo se hallan implícitas varios factores como la desnutrición, el deficiente nivel educacional, la falta de fuentes de trabajo, el bajo nivel salarial, etc.. En este contexto, el aspecto normativo puede contribuir a crear o no condiciones propicias para atenuar la carencia de vivienda en el país, dependiendo de las políticas que se adopten.

Diferentes estudios sobre este tema, arguyen que el problema de la vivienda en los países en desarrollo es de carácter estructural, por lo que, la simple adopción de políticas sectoriales encaminadas a reducir el mismo, han servido únicamente para paliar el problema y no para remediar las causas que lo generan.

Las distintas opiniones vertidas al respecto, permiten tener un panorama más amplio sobre esta situación. Sin pretender agotarlas, considero del caso citar algunas de ellas:

- Edgar de Labastida sostiene que, el problema de la vivienda no puede ser examinado independientemente de las condiciones que lo acompañan al surgimiento y desarrollo del fenómeno urbano, por cuanto es un problema estructural propio del desarrollo capitalista ².
- Rubén D. Utria, afirma que el problema de la vivienda es el resultado de factores estructurales e institucionales, que se encuentran ligados a los niveles de producción y de ingreso real, al volumen y a la capacidad de movilización de los recursos económicos, financieros y tecnológicos, a la compatibilidad de la organización político-administrativa con las aspiraciones de la población en torno a la elevación del nivel de vida. Señala que, el problema de la vivienda en América Latina es el resultado del insuficiente desarrollo económico y social, en el cual amplios sectores de la población no encuentran oportunidades de empleo con el

² Edgar de Labastida, *El Problema Económico de la Vivienda en el Ecuador*, Documento de Trabajo Q/8422, ISS-PREALC, Quito, agosto 1984, pp. 5 y 13.

apropiado nivel de remuneración y no pueden asegurar la adquisición de adecuadas condiciones de vida.

Añade que el déficit de vivienda es apenas una "manifestación estadística" de la "escasez de desarrollo" y que para superarlo hay que afrontar las causas estructurales e institucionales que lo generan ³.

- Para Emilio Pradilla y otros, el problema de la vivienda en América Latina, deviene de la pauperización de las masas trabajadoras urbanas, y el deterioro de las condiciones de vivienda y servicios es consecuencia de que las viviendas-mercancías reproducidas por el sector capitalista inmobiliario y aquellas promovidas por el Estado, se enfrentan en el mercado a una mayoría de la población que no es "demanda solvente" ni "sujeto de crédito", para las viviendas puestas en el mercado ⁴.

- En el V Congreso Nacional de Arquitectos del Ecuador, se corroboraron las causas del problema de la vivienda, al señalar que:

Si ubicamos el problema como una resultante del sistema que produce marginalidad, con afectación de fenómenos de incompatibilidad ingresos - costos, desequilibrio urbano - rural, altas tasas de crecimiento poblacional, déficit de producción, afectación de legislación inadecuada, etc., estaremos más cerca de comprender que el tratamiento o corrección de ciertos efectos, no puede reemplazar, ni conocer, las causas generadoras ⁵

³ Rubén D. Utría, *El Problema de la Vivienda y el Desarrollo de América Latina*, Fondo Editorial Común, Caracas 1969, pp.11, 15, 16 y 17.

⁴ Emilio Pradilla, Oscar Núñez y Martha Schteingart, "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina", en *Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*, compilados por Emilio Pradilla, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Primera Edición, 1982, pp. 17, 18, 19, 20 y 21.

⁵ Colegio de Arquitectos del Ecuador, *La Problemática Habitacional del Ecuador*, Ponencia sobre el Tema "Políticas y Ley de Vivienda", p. 1.

- Las Naciones Unidas, declaró al año de 1987 como el "Año Internacional de la Vivienda para Personas Sin Techo", con el objeto de que la humanidad entera reflexione y se concientice sobre este grave problema que afecta a un segmento muy importante de la población, especialmente de bajos recursos económicos.
- La Iglesia Católica, expuso que la carencia de vivienda debe ser vista como una crisis estructural, cuyas causas son múltiples y no como un fenómeno aislado, por cuanto, es el resultado del conjunto de factores económicos, sociales, culturales, físicos, emocionales, morales, de quienes jamás se han visto integrados en el sistema social vigente, resaltando que la magnitud del problema de los "sin techo" o de aquellos cuya vivienda es inadecuada, es tal que crea una sensación de impotencia para resolverlo ⁶ .
- La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Asentamientos Humanos, al tratar sobre la magnitud y naturaleza del problema en el Ecuador, expresa, "el sector ha estado limitado por un modelo concentrador y la crisis que el financiamiento de vivienda experimenta, pues los ingresos de la población no han guardado relación con los incrementos del costo de la vivienda..." ⁷ .
- Ricardo Jordan Fuchs y Francisco Sabatini Downy, manifiestan que: "La crisis urbana tercermundista,... es en gran medida, una expresión más de situaciones problemáticas de arrastre, de tipo estructural, vinculadas a los estilos de desarrollo predominantes" ⁸ .

⁶ Documento de la Pontificia Comisión "Iustitia Et Pax" con ocasión del Año Internacional de la Vivienda Para las Personas Sin Hogar, La Iglesia ante la carencia de Vivienda, Que has hecho de tu hermano sin Techo?, Ciudad del Vaticano 1987, pp.11, 13 y 16.

⁷ Secretaría Técnica, *Comisión Nacional de Asentamientos Humanos, Estrategia de Vivienda Ecuador*, Quito, octubre 7, 1991, p. 2.

⁸ Ricardo Jordan Fuchs y Francisco Sabatini Downy, *Metropolización y Crisis en América Latina*, en Gestión Urbana en América latina: Problemas y posibilidades, Revista Ensayos Forhum No 10, Primera Edición 1993, p. 13.

Prentendiendo resumir los criterios expuestos, vemos que todos convergen hacia la inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso, por lo que, encontrar las fórmulas tendientes a solucionar este problema sin la participación de todos los sectores sería imposible.

En nuestro país, la situación se agrava al constatar que un alto porcentaje de la población, se encuentra en niveles de pobreza, que en el sector urbano alcanza al 47.7% y 85.1% en el área rural ⁹, lo que conlleva un sinnúmero de necesidades insatisfechas entre las que se encuentra la vivienda.

El Banco Mundial reconoce que en el Ecuador la pobreza afecta al 35% de la población, encontrándose el 15% de la misma en extrema pobreza ¹⁰.

Con estos niveles de pobreza el panorama en el país es desolador y requiere en forma urgente de la participación activa de todos sus habitantes y de la comunidad internacional para salir adelante, considerando además, que la situación de pobreza tiende a agudizarse en las zonas rurales en que la carencia de servicios básicos y la desatención estatal es más evidente en razón de la centralización hacia los centros metropolitanos y dentro de éstos en las zonas urbano-marginales.

El problema de la vivienda es un asunto tan intrincado, que sus causas y posibles soluciones también lo son. Así tenemos que no solo la falta de financiamiento ocasiona el problema de la vivienda, sino también la concentración desordenada de personas alrededor de los centros de desarrollo.

En Ecuador, las ciudades de Quito y Guayaquil, reciben migrantes, que en busca de mejores condiciones de vida, abandonan el

⁹ El 47.7% y el 85.1% del área urbana y del sector rural, respectivamente, corresponden a pobres por ingreso. Yolanda Cabrera, Judith Martínez y Rolando Morales, *Medición de la Pobreza en las Áreas Urbana y Rural del Ecuador*, Instituto Nacional de Empleo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1993, p.163.

¹⁰ Pobreza = población que no puede financiar una canasta básica absolutamente mínima; extrema pobreza = población que no puede financiar una canasta de alimentos. Banco Mundial, *La Pobreza en el Ecuador: Componentes de una Estrategia*, Informe 1995.

campo o las ciudades pequeñas y se trasladan, generando demandas de nuevas viviendas, provisión de servicios básicos, centros de salud, centros educativos, infraestructura vial, etc., dando lugar a la expansión de la ciudad en forma desordenada, hacia zonas carentes de servicios básicos, a la autoconstrucción de viviendas inadecuadas que pasan a engrosar el déficit cualitativo.

Emilio Pradilla,¹¹ afirma que la vivienda no es simplemente una necesidad definida por la biología, sino que tiene una definición social en la cual actúan tanto el nivel de desarrollo material alcanzado por la sociedad como el conjunto de valores y comportamientos que, conforman parte de la ideología dominante.

En los últimos diez años, las tasas inflacionarias registradas en el Ecuador, influyeron negativamente sobre la economía de las familias, incrementándose el déficit habitacional tanto cualitativa como cuantitativamente, debido principalmente a los altos costos que representaban y representan la adquisición de tierras urbanas o su incorporación a las mismas y a los costos de los materiales de construcción, tanto para las obras de infraestructura como para la construcción de la vivienda en sí misma. Los bajos salarios y la carencia de empleo, influyeron en la capacidad de ahorro de sus habitantes, los procesos inflacionarios que se han acentuado durante esta última década disminuyeron el poder adquisitivo de los ingresos de las familias, especialmente de bajos recursos, a lo que hay que añadir el encarecimiento del crédito, haciéndose prácticamente inaccesible tanto para las personas dependientes de salarios fijos como para aquellos grandes sectores de la economía informal.

La implantación de medidas de tendencia neoliberal en el Ecuador, ha determinado que gradualmente se vayan eliminando los tratamientos preferenciales previstos en normas que regulaban el sector vivienda, especialmente en el ámbito crediticio, hasta llegar a la expedición y vigencia de un mecanismo de indexación como es la denominada "Unidad de Valor Constante" (UVC) y la reformulación del sistema financiero nacional, lo cual incide en la evolución del sector.

¹¹ Emilio Pradilla, *El Problema de la Vivienda en América Latina*, Centro de Investigaciones CIUDAD Primera Edición, noviembre de 1983, p.11.

La asimilación de las mutualistas con las instituciones financieras privadas, desconociendo sus finalidades específicas iniciales, ha creado mayores desventajas para el acceso al crédito de las clases populares, y de igual manera sucede con el sistema de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público, lo que va a repercutir sobre el sector vivienda.

El problema de la vivienda, es tan complejo que puede ser analizado desde distintos puntos de vista: estructural, coyuntural, financiero, jurídico, técnico, social, político, psicológico, etc., sin embargo, siendo el ámbito normativo no la solución al problema pero si un medio para alcanzarlo, es conveniente analizar su incidencia y sus mecanismos con miras a buscar alternativas que permitan disminuir el creciente déficit habitacional.

La Oficina de la Vivienda de la Agencia para el Desarrollo Internacional, afirmaba que "...las leyes repercuten sobre el financiamiento de la vivienda debido a que afectan a la tenencia de tierras, a la posibilidad de hipotecar la propiedad, al registro de los títulos de propiedad y a otras cuestiones legales ¹²".

2.1.- Datos sobre Vivienda.-

El déficit de vivienda tanto cualitativo como cuantitativo esta dado por varios factores, que enumerarlos sería muy difícil, por no decir imposible, ya que la estructura socio-económica-política del país; el territorio, las zonas climáticas, las actividades productivas, los aspectos socio-culturales, etc, influyen en mayor o menor grado, en el mismo. La distribución de la población en áreas urbana o rural a ido variando sustancialmente, a lo largo del tiempo, lo que ha influido en el sector vivienda, así, la población urbana en 1974 representaba el 41.38% y la población rural el 58.62%, en tanto que, en 1990 la proporción se había alterado, encontrándose que de los 9'648.189 habitantes, el 55.4% habitaban en el sector urbano y el 44.6% en el área rural, ver Cuadro No 1, anexo. A 1990 el país estaba dividido en veinte y un provincias y ciento sesenta y nueve cantones.

¹² Oficina de la Vivienda, Agencia Para el Desarrollo Internacional, *Formulación de una Política Nacional Para la Vivienda*, 1974, p. 28.

La proyección quinquenal para 1995 es de 11'460.117 habitantes, distribuidos el 60.6% en el área urbana (6'944.264) y el 39.4% en el área rural (4'515.853); para el año 2.000, se proyecta una población de 12'646.095 de habitantes, de los cuales 8'098.436 que equivale al 64% estarían localizados en el sector urbano y 4'547.659 (36%) en el sector rural ¹³, demostrando la tendencia cada vez más creciente de la población a habitar en los centros urbanos ¹⁴.

La densidad poblacional a nivel nacional, según el Censo de 1990, era de 35.5 habitantes por kilómetros cuadrado, con una proyección al año dos mil de 47.1.

En lo que concierne a la vivienda, en 1974 el 40.75% de las viviendas estaban localizadas en las urbes, y el 59.25% en el sector rural, en donde se encontraba localizada la mayor parte de la población. El promedio de ocupantes por vivienda era de 5.4. En 1990, de 2'339.281 viviendas, 1'264.470 estaban ubicadas en el área urbana y 1'074.811 en el sector rural lo que equivale al 54.05% y 45.95%, respectivamente ¹⁵, siendo el promedio de ocupantes por vivienda de 4.57, lo cual, básicamente se debe al descenso de la tasa de crecimiento, que en el período intercensal entre 1962 y 1974 fue de 3.1% y para el último período censal 1982 - 1990 ha descendido a 2.19% ¹⁶.

Entre los períodos censales de 1982 y 1990, por las características de las viviendas, se puede afirmar que éstas han mejorado, ver Cuadros 2 y 3, anexos, correspondiendo en 1990 el 63.76% a casa o villa; el 8.30% a departamento; el 7.51% cuarto en

¹³ INEC, *Ecuador: Proyecciones de Población por Provincias, Cantones, Áreas, Sexo y Grupos de Edad*, agosto, 1994, pp.21, 24 y 25.

¹⁴ A enero de 1995, el país estaba conformado por 21 provincias, 196 cantones, 335 parroquias urbanas y 770 parroquias rurales o suburbanas.
INEC, *División Política - Administrativa de la República del Ecuador*, actualizada 31 - 01 - 1995, p.1.

¹⁵ INEC, *V Censo de Población y IV de Vivienda 1990, Resultados Definitivos, Resumen Nacional*, noviembre de 1991, p.215.

¹⁶ INEC, *Guayaquil, Quito y Resto del País: Un Estudio Socio - Demográfico Comparativo*, junio 1994, p.1.

casa de inquilinato; el 11.78% mediagua; el 6.95% a rancho; el 0.28% a covacha; el 1.36% a chozas, y el 0.06% a otro.

Se ha considerado para el efecto, las definiciones que sobre las características de vivienda preve el IV Censo de Vivienda ¹⁷.

¹⁷ El IV Censo de Vivienda 1990, define como:

VIVIENDA PARTICULAR.- Es el recinto de alojamiento, separado e independiente, destinado a alojar a uno o varios hogares. También se considera vivienda particular aquella que no estando destinada al alojamiento de personas, es ocupada como tal en el momento de levantarse el Censo.

VIVIENDA COLECTIVA.- Es aquella habitada por un grupo de personas que la comparten por razones de salud, disciplina, religión, etc., como: hoteles, residenciales, cuarteles, hospitales, conventos, asilos de ancianos, etc..

HOGAR.- Esta constituido por la persona o conjunto de personas vinculados o no por lazos de parentesco que se alimentan de la misma olla y duermen en la misma vivienda.

CASA O VILLA.- Es toda construcción permanente hecha con materiales resistentes, tales como: hormigón, piedra, ladrillo, adobe, caña o madera. Generalmente tiene abastecimiento de agua y servicio higiénico de uso exclusivo.

DEPARTAMENTO.- Conjunto de cuartos que forma parte de un edificio de uno o más pisos. Se caracteriza por ser independiente, tiene abastecimiento de agua y servicio higiénico de uso exclusivo.

CUARTO EN CASA DE INQUILINATO.- Comprende uno o varios cuartos pertenecientes a una casa, con entrada común o directa desde un pasillo, patio, corredor o calle y que por lo general, no cuenta con servicio exclusivo de agua o servicio higiénico, siendo estos servicios de uso común para todos los hogares o viviendas.

MEDIA AGUA.- Es una construcción de un solo piso con paredes de ladrillo, adobe, bloque o madera, con techo de paja, asbesto (eternit) o zinc. Tiene una sola caída de agua y no más de dos cuartos.

RANCHO.- Es aquella construcción rústica, cubierta con palma, paja o cualquier otro material similar, con paredes de caña y con piso de madera, caña o tierra.

COVACHA.- Es aquella construcción en la que se utilizan materiales rústicos tales como: ramas, cartones, restos de asbesto, latas, plásticos, etc., con piso de madera o tierra.

Si aceptamos que para que la vivienda no sea deficitaria debe reunir las características de "casa o villa" o "departamento", según la tipología detallada por el INEC, tendríamos que todo aquello encasillado en "cuarto en casa de inquilinato", "mediagua", "rancho", "covacha", "choza" y "otro", constituiría el déficit cualitativo y que en 1990 ascendió a 632.693 viviendas, lo que significa el 27.1%, de las cuales 314.032, esto es el 49.7% se encuentra en el área urbana y 318.661, que equivale al 50.3% en el sector rural.

Además, para que la vivienda sea habitable debe contar con servicios básicos de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, sin embargo, según el último censo de vivienda, la provisión de éstos no abastece a todas las viviendas y por ende a la población, constituyendo una rémora en el desarrollo del país.

La carencia de servicios básicos a 1990, era la siguiente:

- No disponen de abastecimiento de agua por red pública: 861.761, (42.90%), de las cuales 269.783 están en área urbana (23.49%) y 591.978 en área rural (68.81%);
- No disponen de sistema de eliminación de aguas servidas por red pública, alcantarillado: 1'215.477 (60.51%), distribuidos en 432.032 (37.62%) sector urbano y 783.445 (91.07%) sector rural;
- No disponen de servicio eléctrico: 448.833 distribuidos en 51.258 (4.46%) sector urbano y 397.575 (46.21%) en sector rural ^{1º}.

Ver Cuadros No 5 y 6, anexos. (Los porcentajes se han obtenido en relación a la totalidad de cada sector).

En el Cuadro No 6 anexo, se puede apreciar que la carencia de servicios ha disminuido en 1990 en relación a los datos obtenidos en

CHOZA.- Es aquella construcción que tiene paredes de adobe o paja, piso de tierra y techo de paja.

OTRO.- Constituyen aquellas viviendas improvisadas, así como locales que no han sido construidos para vivienda tales como barcos, balsas, vagones, carpas, casetas, etc., que al momento del Censo se encuentran habitadas.

^{1º} INEC, *V. Censo de Población y IV de Vivienda, 1990, Resultados Definitivos, Resumen Nacional*, noviembre 1994, pp. 218 y 220.

1982, especialmente en el servicio eléctrico, pero sigue siendo un déficit significativo que refleja las precarias condiciones de habitabilidad y de la calidad de vida, siendo por tanto, viviendas sujetas a mejoramiento.

Ante esta situación se deduce que las necesidades actuales y futuras de vivienda requieren de dotación de infraestructura adecuada y especialmente la provisión de recursos financieros que permitan atender tanto el déficit cuantitativo como el déficit cualitativo.

La distribución de la población denota en primer lugar, la expansión del área urbana, debido al crecimiento poblacional, la migración del campo a la ciudad, así como la incorporación de nuevos cantones, lo que conlleva una incesante demanda de vivienda y de servicios básicos; y, en segundo lugar, se han acrecentado las áreas marginales de las grandes urbes, especialmente de Quito y Guayaquil¹⁹, lo que ha incentivado la informalidad en la tenencia de la tierra para fines viviendísticos y en la construcción de las mismas.

Se cree que el 70% de la producción de vivienda se ha realizado de manera informal²⁰.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI estima que el déficit habitacional acumulado a 1990, "derivado de las condiciones de hacinamiento, del deterioro de la vivienda, de la falta de servicios básicos y de la vivienda existente no aceptable" era de:

ÁREA	CUANTITATIVO	CUALITATIVO	TOTAL
------	--------------	-------------	-------

¹⁹ El grado de marginalidad urbana se establece en 48.13%, según informe de RHUDD/SA-USAID (1994) "Indicadores del sector habitacional", inédito; dato incorporado al documento *Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental*, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador, noviembre de 1994, p.15

²⁰ Edgar de Labastida, *El Problema Económico de la Vivienda en el Ecuador*, Documento de Trabajo No Q/8422, ISS-PREALC, Quito, agosto 1984, p.107.

Secretaría Técnica, *Comisión Nacional de Asentamientos Humanos, Estrategia de Vivienda en el Ecuador*, Quito, octubre 7 de 1991, p.3.

Consejo Nacional de Desarrollo, *Agenda para el Desarrollo, Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993 - 1996*, p. 23.

RURAL	39.415	144.563	183.978
URBANO	225.371	130.419	355.790
TOTAL	264.786	274.982	539.768

Fuente: Subsecretaría de Vivienda, mayo 1994 ²¹.

El MIDUVI, señala que la necesidad de vivienda nueva para el período 1990 - 2000 alcanza a 498.000 viviendas, por lo que se requiere una producción de aproximadamente 50.000 viviendas nuevas anualmente.

La disminución del déficit cualitativo no solo requiere mejorar, reponer o rehabilitar las viviendas, sino también dotarles de servicios básicos indispensables, lo que incidirá favorablemente en las condiciones de la vivienda y particularmente en la salud, educación, trabajo, etc., de la población.

En tanto que, para reducir el déficit cuantitativo se han promovido programas que faciliten el acceso a las familias con menores ingresos, habiéndose implantado el Plan Techo, lotes con servicios, vivienda básica, etc. en calidad de soluciones habitacionales, que, en régimen de propiedad y de uso directo, genera expectativas de inversión de recursos propios en la mejora de la vivienda.

Entre los actores de la oferta de vivienda tenemos el sector gubernamental, el sector privado y el sector autogestionario, que no han podido solventar la demanda de vivienda requerida en los diferentes períodos, siendo la participación de las instituciones que se han dedicado al sector vivierendístico, decreciente en el período 1988 - 1994, conforme se demuestra con los siguientes datos: El Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda y actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, han atendido a nivel nacional desde 1963 hasta mayo de

²¹ "El déficit cuantitativo está conformado por los nuevos hogares que se incorporan a la comunidad, la necesidad de sustitución de unidades inservibles y la eliminación del hacinamiento. El déficit cualitativo, se refiere, a la ausencia de servicios de infraestructura en las zonas informales, y a las viviendas construidas, que no reúnen los requisitos mínimos de calidad, confort y habitabilidad".

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental*, Quito, noviembre de 1994, p. 11.



0004266

1995, 250.667 soluciones habitacionales, ²², según el siguiente detalle:

Periodo	No de préstamos
1963 - 1979	28.975
1980 - 1984	47.713
1985 - 1988	77.033
1989 - 1992	46.697
1993 - 1995 (mayo)	50.249

Entre 1989 y 1992 la atención brindada al sector viviendístico se muestra descendente frente a los períodos constitucionales anteriores, pese a haberse identificado este gobierno con la "justicia social", lo que en la práctica no ha sucedido en materia habitacional. Ver Cuadro No 9, anexo.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha otorgado créditos hipotecarios en la siguiente proporción:

6.950 en 1989; 4.112 en 1990; 1.581 en 1991; 12.515 en 1992; 7.790 en 1993 y 123 en 1994, dando un total de 33.071 ²³.

El sistema mutualista, durante el período 1988 - 1993, también ha experimentado descenso en el otorgamiento de préstamos hipotecarios, así en 1988 se concedieron 2.586; 3.220 en 1989; 1.769 en 1990, 1.644 en 1991 y 1.354 en 1993.

El sector cooperativo no cuenta con datos estadísticos confiables, sin embargo se asume que en el país existen 1.441 organizaciones reconocidas por la Dirección Nacional de Cooperativas, de las cuales 1.258 (87.4%) se encuentran en el área urbana y 183 en el sector rural. Cada cooperativa tiene un promedio de 300 socios que aportan entre 10.000 y 100.000 sucres mensuales que sirven para gastos administrativos, pago de la tierra, obras de infraestructura, etc.²⁴. Generalmente la adquisición de vivienda por esta vía es lenta, por la reglamentación específica que deben observar para la contratación de obras, calificación de socios, adjudicación de lotes, lo que encarece la vivienda.

²² Información proporcionada por el BEV.

²³ Tomado de las Memorias Institucionales del IESS.

²⁴ Diario "El Comercio", Sección B, 9 de noviembre de 1994, *El Negocio de la Pobreza*, p. 1

La falta de datos sobre la producción informal de vivienda hace que se deba recurrir necesariamente a datos censales como fuentes confiables de información.

2.2.- Condiciones Socio-Económicas y Vivienda.-

En los últimos quince años, la consolidación en el Ecuador de un sistema de economía de mercado ha fomentado la consecución de bienes económicos y ha creado condiciones para que en forma irracional un orden social se desplace hacia los bienes económicos como única meta, cuyo símbolo es el dinero, pasando a un segundo plano el bienestar del ser humano. No se puede desconocer que el hombre, como organismo viviente, tiene sus necesidades orgánicas elementales, entre las cuales está la vivienda, y que la miseria, al imposibilitar la satisfacción de las mismos, crea un ambiente desfavorable para el desarrollo del ser humano, por lo que se hace indispensable que la planificación estatal a corto, mediano y largo plazo involucre políticas tendientes a elevar los niveles de vida de la población, con la intervención de todos los sectores, lo que permitiría desarrollar, entre otros, los programas de vivienda de interés social con su respectivo financiamiento.

Es innegable que la carencia de vivienda afecta principalmente a sectores que disponen de menores recursos económicos, que, en la última década, debido a la aplicación de los programas de ajuste y estabilización; procesos inflacionarios; pago de deuda externa, etc., suman la mayoría, haciéndose preciso fomentar el desarrollo de vivienda de interés social, que es aquella que, por su precio es susceptible de adquisición para estos sectores ²⁵.

Las necesidades de vivienda de carácter social dependen del grado de desarrollo demográfico, económico, cultural y social del Ecuador, debiendo tomarse en cuenta el elevado volumen de las carencias que deben llenarse en el área habitacional frente a la escasez de recursos financieros que permitan atender dicha demanda.

América Latina y el Ecuador fueron afectadas en la década de los 80, especialmente con la crisis de la deuda externa, lo que produjo inestabilidad económica y persistentes tasas de inflación,

²⁵ *Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social.- Art. 2.*

que, entre 1988 y 1993 giraron alrededor del 50% ²⁶, reduciendo el poder adquisitivo de la moneda, desvalorizando los salarios, ver Cuadro No 16, anexo, acrecentando el deterioro de la calidad de vida de los ecuatorianos, lo que, a su vez incrementó el déficit habitacional tanto cualitativa como cuantitativamente, imposibilitando que las familias de bajos ingresos tengan capacidad de ahorro destinado para la adquisición de su vivienda y/o acceso al crédito formal para este fin. Al respecto, Eduardo Santos Alvite, señala que los ajustes son de corte recesivo y contrajeron la demanda para buscar la estabilización, comprimiendo los gastos sociales con profundas repercusiones en la redistribución del ingreso ²⁷.

La CEPAL estableció que en 1988, por octavo año consecutivo, en América Latina y el Caribe se había deteriorado las condiciones económicas de la región, al evidenciarse, entre otros, continuos desajustes macroeconómicos asociados al servicio de la deuda, la crisis fiscal, la escasez de divisas y la profundización de los procesos inflacionarios ²⁸.

A principios de agosto de 1988, concluyó el mandato el Ing. León Febres Cordero, (1984 - 1988), gobernante afiliado al partido Social Cristiano, iniciándose un nuevo período constitucional bajo la presidencia del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, del partido Izquierda Democrática (1988-1992). Esta transición política y el cambio de gobierno, influyeron negativamente en la economía interna del país, acelerando el proceso inflacionario, la inestabilidad en el mercado

²⁶ En el país las tasas promedio anual de inflación registradas a partir de 1988 fueron del 58.2% en 1988; 54.2% en 1989; 49.5% en 1990; 48.7% en 1991; 60.2% en 1992; 30% en 1993 y del 27% en 1994,

Superintendencia de Bancos, Memorias 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 y 1993.

²⁷ Eduardo Santos A., *La Pobreza en el Ecuador*, en Análisis Económico, Revista No 14 del Colegio de Economistas de Quito, septiembre de 1993, p. 382.

²⁸ Superintendencia de Bancos, *Memoria 1988*, p.II.

cambiario ²⁹, a lo que se sumó la carga de la deuda externa estimada en 11 mil millones de dólares a ese año ³⁰. En el orden internacional, factores externos como la baja de los precios del petróleo, agravaron la crisis de la economía ecuatoriana afectando a los sectores productivos y al sector de la construcción y por ende al subsector vivienda, debido a la falta de financiamiento. Las medidas adoptadas por el Gobierno, tendientes a estabilizar la economía, que inicialmente utilizó a los salarios como "ancla" para impedir que el proceso inflacionario se haga incontrolable ³¹, (ver Cuadro No 15, anexo), incidieron negativamente sobre la vivienda, a pesar de lo cual el sector de la construcción había sido uno de los de mayor dinamismo para la economía del país, lo que se reflejó en el Producto Interno Bruto, conforme consta en el Cuadro No 8, anexo.

En 1992, el sector de la construcción evidenció una evolución positiva, por el reactivamiento de la obra pública, en tanto que se afirma que la construcción privada permaneció estancada ³².

En agosto de 1992, el nuevo gobierno constitucional, implantó algunas medidas, en materia habitacional creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; en lo económico, adoptó un programa basado en la reducción y control de la inflación, denominado "Programa de Estabilización"; y el "Programa de Reformas Estructurales" con el objeto de modernizar y aumentar la productividad en la economía a fin de lograr la inserción del país en el nuevo orden económico internacional y conseguir un proceso sostenido de crecimiento ³³.

Bajo este contexto, se impulsaron programas de apertura económica; se aprobaron leyes encaminadas a racionalizar, optimizar

²⁹ La divisa norteamericana pasó de una cotización promedio de \$/.192.23 por dólar para la compra a \$/.435.03 y de \$/.193.80 por dólar para la venta, a \$/.436.19.
Superintendencia de Bancos, *Memoria 1988*, p. V.

³⁰ Superintendencia de Bancos, *Memorias 1988*, p. VI.

³¹ Superintendencia de Bancos, *Memoria 1993*, pp. 6 y 7.

³² Superintendencia de Bancos, *Memorias 1992*, Volumen I, p. 16.

³³ Superintendencia de Bancos, *Memoria 1993*, p.7,8 y 9.

y reducir el tamaño del sector público, entre otras, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, promulgada el 31 de diciembre de 1993, que sirvió de sustento para la extinción de la Junta Nacional de la Vivienda y la reducción de personal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Con el objeto de corregir los desequilibrios macroeconómicos, se expidieron nuevas leyes o se modificaron las existentes, para fortalecer la estructura económica del país, entre las cuales se encuentran, la Ley de Mercado de Valores; la Ley de Régimen Tributario; Ley de Presupuestos del Sector Público y Ley General de Instituciones Financieras.

A fin de reducir el déficit del sector público se incrementaron los precios de los productos derivados del petróleo, en promedio, en 115 % a comienzos de septiembre de 1992; las tarifas eléctricas se aumentaron en el 120%; se adoptó un sistema de tasas de interés referencial basadas en las condiciones de mercado, con el objeto de incrementar la transparencia de los mercados financieros; se unificó el mercado cambiario para todas las transacciones corrientes y de capital del sector privado, etc.³⁴ . La implementación de estas medidas, la reestructuración de las instituciones viviendísticas y la sujeción a un nuevo ordenamiento legal por parte del sistema financiero nacional incluyendo al sistema mutualista y las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público, posiblemente hayan influido para el escaso desarrollo de la vivienda de interés social, durante estos últimos años, a lo que se suma el conflicto bélico suscitado con el Perú a principios de 1995, lo que obligó al gobierno nacional a reprogramar su plan.

En materia financiera habitacional, entraron en vigencia algunos mecanismos, como el de refinanciamiento habitacional y el establecimiento de la unidad de valor constante - UVC -, que dada su corta permanencia, su utilización todavía es limitada, además se aspira a crear los subsidios directos como un estímulo al ahorro destinado a la vivienda.

Por tanto, reducir el déficit habitacional implica determinar

fórmulas de financiamiento que involucren activamente al sector privado, al sector público y al sector autogestionario, para que bajo el auspicio del Estado y de los organismos seccionales y a través del sistema financiero nacional, se fomente masivamente la dotación de una vivienda digna para cada familia.

3.- Políticas de Vivienda a partir de 1979 y su Planificación.

Previo a revisar las políticas de vivienda, conviene señalar que el país se enmarcó en el Estado Social de Derecho, corriente ésta que se institucionalizó en nuestro ordenamiento constitucional a mediados del presente siglo. Es así como en la Constitución Política de 1945, se estipuló que:

"El régimen de la vida económica debe responder a principios de justicia social.... La propiedad por tanto, crea obligaciones sociales y, en consecuencia, la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad ³⁵ ".

A pesar de la efímera vigencia de este estatuto jurídico, el país se desarrolló bajo el régimen social de derecho, conforme se desprende de las Cartas Constitucionales de 1946 y 1967 ³⁶.

Entre 1972 a 1979, el Ecuador, estuvo conducido por un gobierno de facto, calificado por algunos sectores como "progresista", que, al emprender el retorno al régimen de derecho, plantearon la adopción de una Carta Constitucional mediante Referéndum. El Estatuto Jurídico aprobado y que hasta hoy nos rige, instituyó que es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus

³⁵ Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Editorial Universitaria, Quito 1975, p.388.

³⁶ Los Arts. 183 y 185 de la *Constitución de 1946*, garantizaban el derecho de propiedad conciliándole con su función social, correspondiéndole al Estado velar porque se observe la justicia en las relaciones entre patronos y trabajadores. En tanto que, el Art. 85 de la *Constitución Política de 1967*, preceptuaba que, el Estado establecerá un orden económico-social en que los integrantes de la comunidad puedan vivir dignamente y gozar de los frutos del progreso.

habitantes ³⁷, preveyendo que la economía ecuatoriana funcione a través de cuatro sectores básicos, destacándose por su incidencia en el sector económico los siguientes preceptos:

La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de eficiencia y justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y consumo. El desarrollo, en el sistema de economía de mercado, propende al incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos...] (Art. 45).

Concomitante a este mandato, se mencionó por primera vez, en nuestro ordenamiento constitucional, los términos de "seguridad nacional".

En doctrina, "la seguridad nacional" se encuentra íntimamente ligada al sector de la economía. La "seguridad nacional" hace énfasis en neutralizar la presión social y garantizar la gran propiedad privada, aunque no cumpla su función social. La Policía Nacional, señalaba: "Es preciso que el Estado garantice dentro de la comunidad aquellos aspectos que dan estabilidad a las relaciones económicas y sociales, preservando la propiedad, el capital y el trabajo...En síntesis, que el Estado asegure el orden público dentro del cual están situados la seguridad individual.." ³⁸. A partir de 1979, se introdujeron algunas innovaciones en el sistema económico, entre los que se halla el Art. 46 de la Carta Constitucional, que divide la economía ecuatoriana, para su funcionamiento, en cuatro sectores básicos:

- 1.- El sector público, compuesto por empresas de propiedad exclusiva del Estado;
- 2.- El sector de economía mixta, integrado por empresas de propiedad de particulares en asociación con entidades del

³⁷ Art. 2 de la *Constitución Política de la República del Ecuador* aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978, Registro Oficial No 800 de 27 de marzo de 1979, p. 2.

³⁸ Policía Nacional, Escuela de Estado Mayor, *Seguridad Nacional*, 1979 - 1980, p. 19.

sector público;

- 3.- El sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares; y,
- 4.- El sector privado, integrado por empresas cuya propiedad corresponde a una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Pese a que el precepto Constitucional ha dispuesto que las "empresas" públicas, privadas, mixtas, de autogestión o comunitarias, formen parte de los sectores de la economía del país, en todo el ordenamiento legal vigente en el Ecuador no existe una definición unificada de lo que es "empresa", sino que, para cada cuerpo legal o reglamento, dependiendo del asunto que se este normando se señala lo que debe entenderse por empresa y su alcance correspondiente, esta falta de sistematización de nuestro marco jurídico hace que la legislación sea dispersa, y se vuelva compleja y engorrosa su aplicación.

3.1.- Políticas de Vivienda.-

Desde 1979, corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo, fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado y elaborar los planes de desarrollo, los mismos que, una vez aprobados son imperativos para el sector público e indicativos para el sector privado.

En el ámbito habitacional, la programación, coordinación y dirección de la política nacional de vivienda ³⁹, estaba a cargo de la Junta Nacional de la Vivienda y actualmente del Ministerio de

³⁹ Se entiende por política "la selección de un conjunto coherente de medidas orientadas hacia una meta, elegidas entre distintas posibilidades con miras a encauzar y determinar decisiones presentes y futuras. Un Plan, por el contrario, ejecuta la política y puede medirse en relación a ella. El plan establece un programa de acción específico encaminado a lograr ciertos objetivos en función del tiempo, lugar y medios seleccionados".

Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina de la Vivienda, *Formulación de una Política Nacional para la Vivienda*, 1974, p. 17.

3.1.1.- Políticas de vivienda 1979 - 1984

El Gobierno presidido por Roldos - Hurtado, consideró que la implementación de la política social, debía originar cambios cualitativos de la sociedad y del Estado y el mejoramiento efectivo de la situación ocupacional y del nivel de ingreso de la población, **del acceso a la vivienda**, de las oportunidades de educación y capacitación profesional, del nivel de salud, y saneamiento ambiental, del estado nutricional, de la organización y participación popular y del acceso a la seguridad social y a los servicios de bienestar social, lo que a largo plazo permitiría dar solución a los grandes problemas sociales, tales como:

...las diferencias extremas en el acceso a los beneficios del desarrollo económico, político, social y cultural; la insuficiente integración nacional y la falta de conciencia sobre una identidad propia; la marginalidad de más del 50% de la población y rever la tendencia hacia la concentración polarizada y desigual del desarrollo en las distintas regiones del país ⁴¹ .

En base a esta declaración, entre las políticas sociales, se adoptó la política nacional de vivienda, consistente en:

- Expedir una Ley de Vivienda que estipule condiciones de tenencia y uso de la vivienda y la creación de incentivos para el desarrollo viviendista del país;
- Estructurar, orientar y reforzar a la Junta Nacional de la Vivienda;
- Impulsar programas de vivienda popular y fomentar proyectos de autoconstrucción;
- Demandar de los municipios el apoyo a la gestión en materia

⁴⁰ Art. 2 de la *Ley Orgánica de la Junta Nacional de la Vivienda*, R.O. No 319 de 4 de junio de 1973 y Arts. 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No 1218, R.O. 317 del 16 de noviembre de 1993.

⁴¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984*, Segunda Parte, Tomo III, pp. 16 y 17.

- habitacional, acogiendo normas mínimas de urbanización y vivienda de bajo costo;
- Ampliar los cursos de formación profesional en las ramas de la construcción.
 - Dotar de recursos financieros al sector vivienda, provenientes del Presupuesto Nacional del Estado; los recursos del ahorro obligatorio; de la banca privada y de préstamos internacionales;
 - La amortización mensual para vivienda no debía superar el 25% de los ingresos familiares, estableciendo intereses diferenciales atendiendo la real capacidad del usuario.
 - Promover la formación de cooperativas de vivienda popular y la formación de pequeñas empresas comunitarias de autoconstrucción.
 - Canalizar los recursos del BEV, Mutualismo e IESS para legalización de la tenencia y salubridad y en el mejoramiento y crecimiento por etapas, de viviendas de carácter básico

42.

En el sector rural, pese a que las condiciones habitacionales eran más deprimentes, como lo reconoce expresamente el CONADE ⁴³, las políticas en este sector se encaminaron al mejoramiento de la estructura material de las viviendas existentes; la reposición de viviendas obsoletas y la dotación de servicios básicos, particularmente agua para consumo humano.

De la inversión prevista para el quinquenio, la mayor parte

⁴² *Plan Nacional de Desarrollo, 1980 - 1984*, Segunda parte, Tomo III, pp. 150, 151, 152, 159, 160 y 161.

⁴³ "El problema habitacional es mucho más grave en el área rural que el área urbana, aunque en esta última la percepción podría ser más dramática cuando se observan las áreas marginales de población en las ciudades mayores del país. Siendo así, las soluciones habitacionales en el ámbito rural son evidentemente más difíciles, tanto porque históricamente ha sido y sigue siendo una área discriminada y explotada en beneficio del mundo urbano y porque en consecuencia, muestra los niveles de ingreso familiares más bajos del país".
Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984, Segunda Parte, Tomo III, Políticas y Programas Sectoriales, p. 156.

debía canalizarse al Área urbana y en menor porcentaje al Área rural. De los recursos asignados al sector urbano, el 70% debía destinarse para vivienda popular, entendiéndose por tal aquellas viviendas que no superasen los 200.000 sucres, (equivalente a 50 SMVG, a esa época).

Al hacer una evaluación del cumplimiento de las políticas fijadas por este gobierno, se indica que la crisis internacional y nacional, las inundaciones y otras circunstancias, limitaron el financiamiento ⁴⁴, restringiendo su cumplimiento. Se destaca que entre las acciones desplegadas, se halla la propuesta " Sistema Ecuatoriano de Vivienda y Asentamientos Humanos", elaborado por la JNV con la cooperación técnica de la GTZ de Alemania y del Banco Mundial, encaminada a buscar la coordinación y optimización de todas las instituciones que tienen responsabilidad con la vivienda, municipalidades y empresas de servicio público y a futuro el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

En esta etapa se ejecutaron 50.903 soluciones habitacionales ⁴⁵, no llegándose a expedir normas específicas para vivienda.

3.1.2.- Políticas de vivienda 1984 - 1988.

Las políticas habitacionales en este período, se encaminaron hacia la ampliación de la capacidad de construcción y el mejoramiento de la vivienda popular, denominada también vivienda "piso-techo"; "vivienda progresiva", etc., tendiente a reducir el desequilibrio existente entre la oferta y la demanda.

Las políticas fijadas, fueron:

- Aprovechamiento de tierras aptas para vivienda popular, para lo cual se les dotaría de obras de infraestructura;
- Procurar que los programas de vivienda popular se distribuyan territorialmente, especialmente en las ciudades medias;
- Procurar la colaboración de las municipalidades en la determinación de normas mínimas de urbanización;
- Promover el cobro de los servicios de infraestructura básica de acuerdo a categorías;

⁴⁴ JNV / BEV, 1979 - 1984, p. 26 y 27.

⁴⁵ JNV / BEV 1979 - 1984, pp.46, 47, 48 y 49.

- Perfeccionar las normas legales y contractuales para las habilitaciones de tierras; la propiedad horizontal; el arrendamiento; la compra-venta y el derecho a mejoras;
- Motivar las iniciativas y capacidades empresariales para la construcción de vivienda masiva;
- La capacitación de la mano de obra para la industria de la construcción;
- Agilitación y simplificación de los trámites para adjudicación de viviendas;
- Propiciar la investigación tecnológica del diseño y construcción de viviendas por localización geográfica y utilización de materiales propios de cada zona.

Por lo tanto, si bien el **plan techo**, estaba dirigido a atender a los sectores de menores recursos económicos, las políticas asumidas por este gobierno tendían prioritariamente a fortalecer al sector empresarial de la construcción otorgándoles financiamiento, estímulos tributarios y apertura del mercado para su comercialización. Se favorecieron a los propietarios de tierras colindantes con el sector urbano, ya que las tierras que se dedicaban a uso agrícola fueron incorporadas al sector urbano, generando mayores ganancias en su comercialización y desencadenando un proceso especulativo con el valor de la tierra.

Durante este gobierno, las 93.764 soluciones habitacionales ejecutadas y/o auspiciadas por la JNV / BEV se distribuyeron en un 32% en Quito; 26% en Guayaquil; 35% en las ciudades intermedias y el 7% en ciudades menores ⁴⁶. Se adquirió 10'614.072 metros cuadrados de terreno en las diferentes provincias del país, para la obra viviendística.

La crisis económica derivada de la caída de los precios del petróleo y luego por el terremoto de marzo de 1987, que paralizó la producción y exportación del petróleo, restringió el flujo de recursos económicos, destinándose el 64.46% de los montos inicialmente presupuestados. En el aspecto legal se dio una base legislativa de apoyo para la aplicación de las políticas de

⁴⁶ Debido al terremoto de marzo de 1987, se han atendido 6.281 viviendas, en las provincias afectadas.
JNV / BEV, *Informe de labores 1984 - 1988*, pp. 11 y 12.

vivienda.

3.2.3.- Políticas 1988 - 1992

El Presidente de la JNV /BEV, señaló que el déficit habitacional era uno de los fenómenos derivados de la estructura de histórica dependencia que afecta a los países llamados del "Tercer Mundo", razón por la cual no puede ser enfrentado en forma integral por los organismos del Estado, debiendo participar en su solución el mutualismo, la empresa y banca privada, complementados por la iniciativa y acción del sector informal de la sociedad ⁴⁷ .

Al analizar las causas que impidieron reducir el déficit, se ha resaltado: la escasez de recursos financieros; falta de una política de vivienda; empobrecimiento general de la población; debilidad institucional y falta de coordinación de las entidades creadas para solucionar los problemas de la vivienda; la migración campesina a las ciudades medianas y grandes que propicia los asentamientos humanos informales.

Se anunció que, "aproximadamente el 40% de la población ecuatoriana no ha tenido, no tiene ni tendrá acceso a una vivienda terminada con todos los servicios de infraestructura, dada su pobreza", y que, para llegar a los estratos populares, se deberá encauzar los sistemas de urbanización progresiva; programas de lotes con servicio; programa piso-techo; programas de préstamo para mejoramiento de vivienda; así como también:

- Programa de mejoramiento urbano;
- Colaboración con los Municipios y otras entidades, con el objeto de coordinar acciones que permitan un mejor aprovechamiento del suelo urbano, a través del estudio de planes reguladores; la adopción de normas mínimas de urbanización y vivienda y dotación de terrenos por parte de los municipios a favor del BEV para que éste pueda cumplir sus programas.
- La autoconstrucción de la vivienda rural e indígena;
- La creación del Fondo Nacional de Vivienda destinado a fortalecer las posibilidades financieras del BEV con un costo

bajo que permita la concesión de créditos en condiciones favorables a los sectores populares;

- La promulgación de una Ley Nacional de Urbanismo y Vivienda;
- La investigación de nuevas tecnologías y sistemas constructivos;
- Adquisición de terrenos con el objeto de tener una reserva adecuada para futuras urbanizaciones; y,
- Reforzamiento y Mejora Institucional JNV /BEV ⁴⁸.

Si bien las políticas de vivienda adoptadas denotan preocupación por el sector, esto no fue suficiente para encauzar su aplicación y ejecución.

3.1.4.- Políticas 1992 - 1996.

El Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, período 1992 - 1996, creó al inicio de su gestión, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, fusionando para el efecto, en una sola entidad, a la Junta Nacional de la Vivienda - JNV - y al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias - IEOS -, designando a esta novel Cartera de Estado, como órgano rector de la política de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento ambiental.

La Política Nacional de Vivienda se ha inscrito en la nueva concepción sobre el rol del Estado, esto es, un Estado facilitador y no productor de bienes y de servicios, que únicamente intervendría, en caso de ser necesario con el **principio de subsidiaridad**, enmarcando que, "sus actividades deben ser orientadoras, complementarias y concurrentes con las de los particulares. Su rol básico será de motivador, canalizador, facilitador, regulador, normador y controlador del conjunto de agentes vinculados con el desarrollo urbano" ⁴⁹.

Este cambio sobre el papel del Estado, de promotor, constructor y financista de unidades de vivienda hacia una política

⁴⁸ *Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano de JNV / BEV, Gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, Ab. Juan Pablo Moncagata, Presidente de la JNV /BEV.*

⁴⁹ *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, Quito, noviembre de 1994, p.4.*

bajo que permita la concesión de créditos en condiciones favorables a los sectores populares;

- La promulgación de una Ley Nacional de Urbanismo y Vivienda;
- La investigación de nuevas tecnologías y sistemas constructivos;
- Adquisición de terrenos con el objeto de tener una reserva adecuada para futuras urbanizaciones; y,
- Reforzamiento y Mejora Institucional JNV /BEV ⁴⁸.

Si bien las políticas de vivienda adoptadas denotan preocupación por el sector, esto no fue suficiente para encauzar su aplicación y ejecución.

3.1.4.- Políticas 1992 - 1996.

El Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, período 1992 - 1996, creó al inicio de su gestión, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, fusionando para el efecto, en una sola entidad, a la Junta Nacional de la Vivienda - JNV - y al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias - IEOS -, designando a esta novel Cartera de Estado, como órgano rector de la política de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento ambiental.

La Política Nacional de Vivienda se ha inscrito en la nueva concepción sobre el rol del Estado, esto es, un Estado facilitador y no productor de bienes y de servicios, que únicamente intervendría, en caso de ser necesario con el **principio de subsidiaridad**, enmarcando que, "sus actividades deben ser orientadoras, complementarias y concurrentes con las de los particulares. Su rol básico será de motivador, canalizador, facilitador, regulador, normador y controlador del conjunto de agentes vinculados con el desarrollo urbano" ⁴⁹.

Este cambio sobre el papel del Estado, de promotor, constructor y financista de unidades de vivienda hacia una política

⁴⁸ *Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano de JNV / BEV, Gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, Ab. Juan Pablo Moncagata, Presidente de la JNV /BEV.*

⁴⁹ *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, Quito, noviembre de 1994, p.4.*

de participación con el sector privado en el quehacer habitacional, a través de estímulos a las entidades financieras, promotores y constructores privados, ha influido para que se orienten las reformas hacia el sistema financiero, incentivando la utilización y aplicación de las unidades de valor constante ⁵⁰, lo que permitiría recuperar la inversión en términos reales y obtener rendimientos razonables.

Se ha relacionado a la vivienda con el suelo y por tanto sujeta al mercado de tierras, con la industria de materiales y de la construcción, con los servicios domiciliarios, con el financiamiento del lote y la vivienda y por lo tanto con el empleo y el ingreso.

La política habitacional de este Gobierno se ha orientado a:

- La implementación de la función de refinanciamiento habitacional con el objeto de acelerar la rotación de las inversiones privadas a través del mecanismo bancario de segundo piso.
- El fortalecimiento de un mercado de títulos inmobiliarios que se comercializarán bajo el concepto de mercado secundario de hipotecas y permitir el autofinanciamiento del sistema financiero habitacional.
- La implantación de un sistema de subsidios directos y transparentes destinado a las familias que no cuenten con capacidad de pago;
- La creación de incentivos al ahorro, vinculándolo a éste con el subsidio;
- La formulación de normas y regulaciones a nivel nacional que faciliten la intervención de los agentes públicos y privados;
- La regularización de las normas técnicas para la construcción de viviendas y urbanizaciones de interés social;
- La adecuada coordinación con las municipalidades responsables del ordenamiento y desarrollo urbanístico, a nivel local;
- El establecimiento de un sistema de información habitacional sobre la producción de vivienda en el país, por parte de los

⁵⁰ La unidad de valor constante con las siglas "UVC", es la unidad de cuenta de valor constante del sucre.
Art. 3 de la *Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado*, reformada por la *Ley de Mercado de Valores - Registro Oficial No 199 de 28 de mayo de 1993*.

agentes públicos como privados.

Las políticas de desarrollo urbano y saneamiento ambiental han sido fijadas por el mismo órgano rector, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, observándose concatenación con el sector viviendístico, por lo que conviene referirnos en forma muy sucinta:

La política de desarrollo urbano esta dirigida a la descentralización, transfiriendo a los municipios las competencias para conducir el desarrollo de los asentamientos poblacionales de los cantones y la prestación de los servicios básicos.

En materia de saneamiento ambiental, se prioriza el abastecimiento de agua potable, siendo responsabilidad de los municipios su provisión y saneamiento en los asentamientos humanos de cada cantón, en concordancia con la política de descentralización. Se advierte que, los precios del servicio (tarifas y tasas) se fijarán tomando en cuenta el óptimo beneficio social; la carga retributiva se transferirá al usuario; el financiamiento completo de los costos de operación, la recuperación de las inversiones de dotación; no se concederán exenciones del pago del consumo; y, en las zonas habitadas por el rango de pobreza, se ejercerán las acciones subsidiarias del Gobierno Nacional.

La protección del medio ambiente se impulsará a través de las municipalidades, así como la disposición de desechos sólidos, protección de fuentes hídricas, prevención y control de causas o factores de contaminación, etc.

Se podría decir en forma abreviada, que la política nacional de vivienda, desde 1979 hasta 1992, se ha orientado básicamente a reformular la parte normativa con el objeto de flexibilizar condiciones relativas con la tenencia, comercialización del suelo y uso de la vivienda, así como simplificar los requerimientos de urbanización exigidos por los distintos municipios; la dotación de recursos financieros; reestructuración de las instituciones dedicadas al quehacer de la vivienda y capacitación de mano de obra dedicada a la construcción, etc., las cuales, por diversos motivos, su aplicación ha sido mínima y/o se ha retardado mucho tiempo su atención, como ejemplo se puede advertir la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, requerido como órgano coordinador desde el retorno constitucional (1979) y efectivamente creado en

1992, esto es trece años más tarde.

3.2.- Planificación del Estado para Vivienda.-

El sistema de planificación del Estado, se instituyó en 1954⁹¹, con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, cuyo objetivo era asesorar en la formulación y control de la ejecución de planes para el desarrollo económico del país, procurando su integración en una unidad económica nacional.

Para alcanzar los objetivos propuestos por el Estado, la planificación estatal se hizo presente, dictándose en el país, hasta la fecha, siete planes de desarrollo, a saber: el decenal 1964-1973; el cuatrienal 1970-1973; los quinquenales 1973-1977 y 1980-1984 y los cuatrienales 1985 - 1988 y 1989 - 1992; hallándose vigente el Plan de Acción del Gobierno para 1993 - 1996 denominado "Agenda para el Desarrollo".

Desde 1980, estos planes son elaborados por el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE-, entidad creada por mandato constitucional, en 1979, y que reemplazó a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con el objeto de fijar las políticas generales económicas, sociales y de población del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo.

3.2.1.- Período 1979 - 1984.-

Este período se caracterizó por estar gobernado por Roldos - Hurtado, 1979 - 1981 y 1981 - 1984 por Hurtado - Roldos, quienes al inicio de su mandato y previa evaluación del sector vivienda, a través del CONADE, estimaron para 1979, un déficit cualitativo y cuantitativo de 800.000 unidades habitacionales⁹². Consideraron que el problema de la vivienda era de naturaleza estructural vinculado con el crecimiento poblacional como parte integrante del desarrollo urbano y rural, y que, la oferta, a esa época, de vivienda estaba dirigida a grupos de ingresos altos y medios, lo

⁹¹ Decreto Ley de Emergencia No 19 del 28 de mayo de 1954, publicado en el Registro Oficial No 527 de 29 de los mismos mes y año.

⁹² *Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984, Segunda Parte, Tomo III, Políticas y Programas Sectoriales, Primer Volumen, p.147.*

1992, esto es trece años más tarde.

3.2.- Planificación del Estado para Vivienda.-

El sistema de planificación del Estado, se instituyó en 1954⁵¹, con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, cuyo objetivo era asesorar en la formulación y control de la ejecución de planes para el desarrollo económico del país, procurando su integración en una unidad económica nacional.

Para alcanzar los objetivos propuestos por el Estado, la planificación estatal se hizo presente, dictándose en el país, hasta la fecha, siete planes de desarrollo, a saber: el decenal 1964-1973; el cuatrienal 1970-1973; los quinquenales 1973-1977 y 1980-1984 y los cuatrienales 1985 - 1988 y 1989 - 1992; hallándose vigente el Plan de Acción del Gobierno para 1993 - 1996 denominado "Agenda para el Desarrollo".

Desde 1980, estos planes son elaborados por el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE-, entidad creada por mandato constitucional, en 1979, y que reemplazó a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con el objeto de fijar las políticas generales económicas, sociales y de población del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo.

3.2.1.- Período 1979 - 1984.-

Este período se caracterizó por estar gobernado por Roldos - Hurtado, 1979 - 1981 y 1981 - 1984 por Hurtado - Roldos, quienes al inicio de su mandato y previa evaluación del sector vivienda, a través del CONADE, estimaron para 1979, un déficit cualitativo y cuantitativo de 800.000 unidades habitacionales⁵². Consideraron que el problema de la vivienda era de naturaleza estructural vinculado con el crecimiento poblacional como parte integrante del desarrollo urbano y rural, y que, la oferta, a esa época, de vivienda estaba dirigida a grupos de ingresos altos y medios, lo

⁵¹ Decreto Ley de Emergencia No 19 del 28 de mayo de 1954, publicado en el Registro Oficial No 527 de 29 de los mismos mes y año.

⁵² *Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984, Segunda Parte, Tomo III, Políticas y Programas Sectoriales, Primer Volumen, p.147.*

cual dejaba a la gran mayoría de la población del país sin acceso a ella ⁵³.

Entre los factores que incidieron en el problema habitacional, se destacan: las altas normas de urbanización y vivienda exigidas por los municipios; la ausencia de regulaciones sobre el uso de la tierra en una economía de mercado, lo que generó una tendencia alcista de la tierra urbana; y, la falta de mano de obra calificada para la construcción, que dio lugar al incremento de los costos de producción de la vivienda; en tanto que, en el sector rural, el problema se juzgó que era de tipo cualitativo ⁵⁴.

Los objetivos planteados se encaminaron a conseguir condiciones mínimas de habitabilidad para los pobladores de asentamientos humanos concentrados, tratando al problema habitacional como un elemento del desarrollo socio económico y como factor preponderante para la estructuración de los espacios urbanos nacionales ⁵⁵.

3.2.2.- Período 1984 - 1988.

El período 1984 - 1988, presidido por el Ing. León Febres Cordero, quien invocando el lema **pan, techo y empleo**, convirtió a la dotación de vivienda en uno de sus principales objetivos de gobierno, proclamando que el derecho a la vivienda es uno de los Derechos Humanos Fundamentales, ofreciendo iniciar la batalla contra el enorme déficit habitacional ⁵⁶.

Se analizó en el Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988, que el déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo, era uno

⁵³ *Plan Nacional de Desarrollo, 1980 - 1984, Segunda Parte, Tomo III, p. 147.*

⁵⁴ El *Plan Nacional de Desarrollo para 1980 - 1984* preveía que la estrategia de vivienda debía considerar las variables de ingresos familiares, capacidad financiera de las entidades viendísticas, la tierra urbana disponible, el modelo de la vivienda a ejecutarse y los materiales y técnicas a utilizarse en la construcción.

⁵⁵ *Plan Nacional de Desarrollo, 1980 - 1984, Segunda parte, Tomo III, p. 148.*

⁵⁶ JNV / REV, *Informe de Labores 1984 - 1988*, p. 3.

de los más altos de América Latina, y que las limitaciones que intervenían en el sector, eran muchas, siendo las principales, la escasez de tierra adecuada a un costo accesible para personas de medianos y escasos recursos económicos y la poca capacidad real que tienen las personas de escasos recursos para destinar un 25% de sus ingresos mensuales a la amortización de su vivienda ⁵⁷.

Con éste diagnóstico, se diseñó el **plan techo**, con cuatro tipos de vivienda de interés social, de 21 m², 28 m², 36 m² y 45 m², cuyos costos máximos no debían superar el equivalente a 42, 53, 64, 75 y 70 salarios mínimos vitales, respectivamente, en lotes de 60m², con miras a alcanzar la ejecución de 129.240 soluciones en este periodo⁵⁸.

Para el efecto se promocionaría al sector de la construcción y a los propietarios de tierras, ampliando las formas de financiamiento a través del BEV, y a los demás constructores privados para que ejecuten obras en terrenos de propiedad del BEV; también se concederían préstamos a cooperativas que posean terreno y se celebrarían contratos de asociación con Consejos Provinciales y Concejos Municipales que dispongan de terreno para el cumplimiento de programas viviendísticos.

Se planteo, la necesidad de revisar las normas existentes e implementación de nuevas normas mínimas de urbanización y de reajuste de precios; la determinación de categorías para el cobro de servicios básicos; impulsar la desburocratización administrativa, etc.

3.2.3.- Período 1988 - 1992.

El gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, 1988 - 1992, al examinar el problema de la vivienda, estimo que el desarrollo económico y social del país, provoco concentración en algunas áreas del territorio nacional y en otras produjo el abandono o mal aprovechamiento de tierras, deteriorando el suelo y obligando a emigrar hacia las ciudades en las que se concentran los recursos, en

⁵⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988*, p. 178.

⁵⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988*, Anexo II, Programas y Proyectos para la Integración Espacial y Organización del Territorio.

las cuales, los costos del suelo son mayores y las normas exigidas y los sistemas constructivos dificultan el acceso a la vivienda, señalando que, para el incremento de los precios del suelo urbano ha contribuido el mismo Estado al ejecutar programas de vivienda o equipamiento en suelo periférico, generalmente en áreas de uso agrícola, que partiendo de la periferia aumenta rápidamente el valor del suelo urbano hacia su núcleo.

El desigual crecimiento regional había acentuado los desequilibrios espaciales en el país, agravando los altos costos de la tierra y por ende de la vivienda popular relacionado con el nivel de ingreso de la mayoría de los habitantes, sumando a esto la poca atención gubernamental en las zonas rurales lo que ha contribuido a la migración hacia las grandes ciudades generando procesos de urbanización acelerados y engrosamiento de los cinturones de miseria. Se cree que del total de viviendas existentes en el país, sólo el 64% cumple con los indicadores básicos para ser consideradas óptimas, en tanto que, en el sector rural son peores las condiciones.

Se conjetura que el déficit a 1988, era de aproximadamente 1'000.000 de viviendas, de los cuales el 48% correspondía a déficit cuantitativo y el 52% al déficit cualitativo, a lo que se debía agregar la demanda ocasionada por la formación de nuevos hogares, que en el cuatrienio se calcularon en 227.649 unidades.

El Plan Nacional de Vivienda 1988 - 1992, fijó los siguientes objetivos:

- 1.- Disminuir el déficit habitacional, dentro del ámbito rural y urbano en especial el correspondiente a los asentamientos populares.
- 2.- Participar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de menores recursos y propender al mejoramiento social.

La consecución de estos objetivos se cumplirían mediante tres programas básicos, contenidos en el Plan Nacional de Vivienda:

- 1.- Programa de Urbanización, con los subprogramas de:
Banco de Tierras; Urbanización Progresiva; Lotes con Servicios; Mejoramiento de Barrios; Mejoramiento Urbano y Cooperación con Gobiernos Seccionales.
- 2.- Programa de Vivienda, con los subprogramas de :
Nueva Vivienda Urbana; Nueva Vivienda Rural; Mejoramiento de

Vivienda Rural; Asesoramiento a la Población en la construcción y Mejoramiento de la Vivienda Popular CAVIP; Préstamo a Cooperativas e Instituciones; Préstamo a Constructores; Préstamo a Propietario de Lote; Banco de materiales y Tecnologías Alternativas.

3.- Programa Legal Institucional, con los subprogramas de: Revisión de Base Legal; Reglamentos; Modificaciones a Orgánicos Institucionales e Instituto de Investigación de la Vivienda.

Por ser de interés en este análisis, conviene rellevar que este último programa, se encamina a actualizar y mejorar el marco jurídico de las instituciones JNV / BEV, con el propósito de facilitar el cumplimiento de la finalidad social a la que estaban dirigidas, adecuando la base legal de las dos instituciones a las nuevas condiciones del país. Se proyectó crear una unidad que evalúe y estudie críticamente los resultados de la construcción de viviendas realizadas por la propia JNV y por otros organismos, así como recopilar y analizar la información que se genere en el país o fuera de él respecto a la vivienda popular.

El déficit a 1988 y la demanda proyectada de vivienda a 20 años, se calculó en 2'907.565 soluciones habitacionales, planificándose para el primer cuatrienio la ejecución por parte de la JNV / BEV de 110.169 unidades habitacionales ³⁹, de las cuales se ejecutaron 56.806, quedando 35.648 soluciones habitacionales en ejecución, no llegando a la cifra propuesta así como tampoco se llegó a concretar la promulgación de la Ley Nacional de Urbanismo y Vivienda. Cabe resaltar que en este período se realizó la recopilación de normas institucionales de la JNV / BEV.

3.2.4.- Período 1992 - 1996

El Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993 - 1996, denominado Agenda Para el Desarrollo, plantea las siguientes operaciones:

- a) Establecer una unidad monetaria referencial de poder adquisitivo constante para las operaciones de ahorro y crédito de mediano y largo plazos aplicable al sector de la Vivienda;
- b) Crear el fondo financiero habitacional que se basa en una

banca estatal de segundo piso y un mecanismo de refinanciamiento para transformar créditos de corto en largo plazo;

- c) Crear incentivos al ahorro para vivienda estableciendo rendimientos positivos a las tasas de interés del mercado;
- d) Implantar un sistema de subsidios directos y transparentes financiados por el Presupuesto del Estado y dirigido a los grupos de más bajos ingresos, entre ellos, las mujeres cabeza de hogar y los discapacitados;
- e) Recuperar en términos reales, los créditos concedidos por los entes financieros habitacionales, para el efecto se instrumentará un sistema que permita recuperar en términos reales el capital;
- f) Crear mecanismos financieros que permitan relacionar los pagos con la capacidad adquisitiva de los grupos de menor ingreso;
- g) Convertir a la Junta Nacional de la Vivienda en un eficiente ente planificador y coordinador del sector habitacional;
- h) Disponer de un cuerpo de normas técnicas tendiente a abaratar la construcción formal. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda conformará la comisión para la elaboración del Código Nacional de Urbanismo y Vivienda;
- i) Crear e instrumentar un sistema de planificación habitacional integral, que regule el crecimiento urbano y la formación de asentamientos humanos.

Con la ejecución de estas operaciones, el Gobierno esperaba construir por lo menos 35.000 soluciones habitacionales por año; disminuir el déficit habitacional en un 30% en el período; dar acceso a mayores grupos de población a programas habitacionales; mayor participación de los organismos seccionales en el desarrollo de los asentamientos humanos; mayor captación de recursos y oferta de créditos en el sector habitacional, así como garantizar que los ahorros de largo plazo posean un rendimiento real positivo.

De las operaciones propuestas, a la fecha, se han implementado, las previstas en los literales a) y b), el g) ya no es procedente por la extinción de la Junta Nacional de la Vivienda, y el resto se hallan en estudio.

En síntesis, durante estos últimos quince años, se puede

apreciar que, el sistema de planificación nacional de vivienda ha sido inconexo e inmedatista entre uno y otro período de gobierno, al no existir continuidad en la gestión, excepto en aquellos programas que físicamente ya se hallaban en ejecución, lo que ha retardado la toma de decisiones, hasta que se realice una nueva evaluación de la situación, en la cual, básicamente se han detectado los mismos problemas, pese a los distintos enfoques dados por cada gobierno.

El sistema de planificación es de cumplimiento obligatorio para el sector público, empero, en la realidad su cumplimiento es mínimo o escaso, ya sea por factores supervinientes, de carácter nacional o internacional que afecten el sistema económico o por el mayor o menor apoyo político que se brinde al sector, lo que perjudica el desarrollo de la obra viviendística. De los objetivos enunciados en los tres últimos períodos constitucionales, ninguno se ha cumplido a cabalidad, en tanto que, en este período 1992 - 1996 es de difícil predicción su total cumplimiento a pocos meses de su culminación.

CAPITULO II

LEGISLACIÓN SOBRE EL SECTOR VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO

Descripción general.-

La conservación del ser humano, en sus diferentes manifestaciones, ha fomentado principios que son de carácter universal y que han sido recogidos en distintos instrumentos jurídicos, a todo nivel. En el ámbito internacional los de mayor repercusión en materia vivendística son:

2.1.- A Nivel Internacional.-

2.1.1.- La "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", aprobada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional de Francia, establecía en el Art. 2 que "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión"; agregando que, "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otro; ...el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos...". (Art. 4 ibidem).

2.1.2.- En este siglo, los grandes conflictos económicos, políticos y sociales derivados de la devastadora Segunda Guerra Mundial, contribuyeron para que los Estados se organizaran y proclamaran en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", aprobada el 10 de diciembre de 1948, instituyendo en el Art. 25-i que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

2.1.3.- La IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, abril de 1948, adoptó la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", estipulando en su Art. XI que "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas

sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica,", corroborando en el Art. XXVIII que "Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático".

2.1.4.- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por el Gobierno del Ecuador con Decreto Ejecutivo No 37, publicado en el Registro Oficial No 101 de 24 de enero de 1969, estableció en su Art. 11 que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Se previno que los Estados Partes tomen medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. Este instrumento preveía también, la adopción de medidas legislativas, para la efectividad de los derechos reconocidos.

Las declaraciones efectuadas por los distintos organismos internacionales inspiraron para que en nuestras Cartas Políticas se incorporaran disposiciones tendientes a estimular los programas de vivienda de interés social; que la propiedad cumpla una función social; la facultad a las municipalidades para expropiar, reservar y controlar áreas para hacer efectivo el derecho a la vivienda y la conservación del medio ambiente.

2.2.- A Nivel Nacional.-

La influencia de factores externos y las demandas internas gestaron las primeras manifestaciones en el régimen constitucional ecuatoriano, que por su importancia histórica, es pertinente citarlas:

2.2.1.- En 1945, la Constitución Política, incorporó disposiciones

sobre previsión y asistencia social a cargo del Estado, entre las que se comprendía, la edificación de viviendas higiénicas y baratas para trabajadores, señalando que "El Estado, las Municipalidades y las instituciones del seguro social cooperarán en esta labor..."

60. Como protección a la familia se institucionalizó el "patrimonio familiar inalienable e inembargable".

....la propiedad, creaba obligaciones sociales y, la utilización de la riqueza del país, sea quién fuere su dueño, estaba subordinada a los intereses de la colectividad (Art. 146).

2.2.2.- En 1967, la Constitución Política, consagró en su Art.31 que "El Estado procurará asegurar a la familia condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan la consecución de sus fines y le permitan disfrutar de una **vivienda digna...**".

Se conservo la institución del patrimonio familiar, y se garantizaba la propiedad privada mientras cumpla su función social.

2.2.3.- Después de un largo período de gobierno de facto, en 1978, el Estado Ecuatoriano aprobó mediante Referéndum la Constitución Política que hasta hoy nos rige y cuya vigencia inició en agosto de 1979, reconociendo expresamente que entre los derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la **vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios

61 . Este Estatuto Jurídico ha sido reformado en varias

60 Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975. Constitución Política de 1945, Art. 149 numeral 4, p. 393.

61 *Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978, publicada en el Registro Oficial No 800 de 27 de marzo de 1979.*

Art. 19.- "Toda persona goza de las siguientes garantías: numeral 13): El derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios";

Art. 30.- "El Estado...estimula los programas de vivienda

oportunidades, pero en lo que tiene relación con el sector viviendístico, básicamente se han mantenido sus enunciados, contemplando que, para hacer efectivo el derecho a la vivienda el Estado debe estimular los programas de vivienda de interés social; que la propiedad, en cualesquiera de sus formas constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza mientras cumpla su función social y que las municipalidades pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro ⁶² .

2.2.4.- Las nuevas tendencias de modernización del Estado, han dado lugar para que la Función Ejecutiva y varios sectores representativos de la colectividad presenten ante el Congreso Nacional, sendos proyectos de reformas constitucionales. En lo atinente al derecho a la vivienda, el proyecto enviado en octubre de 1994, por el Presidente de la República, pretende que el actual numeral 14 del Art.19 de la Constitución vigente, que tiene relación con la garantía del Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda, pase a formar parte de la Sección IV de la Seguridad Social y de la Asistencia Social, planteándose en esta Sección, la incorporación de una disposición que dirá: "...Los habitantes del país tienen derecho a la asistencia social inspirada en principios de subsidiaridad estatal y solidaridad; será establecida y regulada por el Estado, de acuerdo con la Ley".

Concomitante con esta propuesta, en el Título III que trata de la Economía, después de señalar que la organización y funcionamiento de la economía deben responder a los principios de eficiencia, justicia social y libre competencia, se ha insinuado que el Estado cumplirá una acción subsidiaria, para favorecer a los sectores deprimidos y marginados.

higiénica y barata...".

Art. 50.- "Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, las municipalidades pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de los centros urbanos, de conformidad con la ley".

⁶²

Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No 183 de 5 de mayo de 1993, artículos 19 numeral 14; 30; 48 y 50.

2.3.- Normas Específicas Para el Sector Vivienda.-

Los primeros antecedentes sobre concesión de préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda, los tiene la Caja de Pensiones (hoy Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), que en 1932 empezó a conceder préstamos hipotecarios amortizables para afiliados, con el interés del 10.8% anual, hasta por un monto de 30.000 sucres y a 20 años plazo, sin que la cuota mensual de amortización pudiera exceder del 50% del sueldo del afiliado ⁶³ .

Posteriormente, a finales de la década del cincuenta surgieron manifestaciones de legislación específica para el sector vivienda, tendiente a incentivar el ahorro y estimular la construcción de vivienda "barata", así como la creación de entidades que se dediquen a este fin, habiendo fracasado estos intentos por falta de recursos económicos que permitan solventar sus gastos.

La primera entidad creada fue el Instituto Nacional de la Vivienda, en el año 1957, cuya efímera existencia concluyó cinco meses más tarde debido a la falta de financiamiento. Sin embargo, posteriormente se impulsó la creación o formación de instituciones destinadas al sector vivienda, de las cuales unas se han fusionado; otras han ampliado sus objetivos financieros hacia otros ámbitos, lo que ha disminuido su participación en este campo.

En la década del sesenta, reaparecen estas manifestaciones y en 1961, el Gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra, expidió la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda - BEV - y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda ⁶⁴ .

El BEV se creó como organismo financiero y crediticio del sector vivienda, con la finalidad de desarrollar una política tendiente a la solución del problema de la vivienda urbana y rural mediante la provisión de fondos destinados a la construcción de programas de vivienda barata y estimular la fundación de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda.

Al amparo de este marco legal se constituyeron las

⁶³ Jorge Núñez et al., *Historia del Seguro Social Ecuatoriano, Segunda Edición* auspiciada por la Dirección General del IESS, Quito, 1992, p. 53

⁶⁴ Decreto Ley de Emergencia No 23 publicado en el Registro Oficial No 223 de 26 de mayo de 1961.

2.3.- Normas Específicas Para el Sector Vivienda.-

Los primeros antecedentes sobre concesión de préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda, los tiene la Caja de Pensiones (hoy Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), que en 1932 empezó a conceder préstamos hipotecarios amortizables para afiliados, con el interés del 10.8% anual, hasta por un monto de 30.000 sucres y a 20 años plazo, sin que la cuota mensual de amortización pudiera exceder del 50% del sueldo del afiliado ⁶³ .

Posteriormente, a finales de la década del cincuenta surgieron manifestaciones de legislación específica para el sector vivienda, tendiente a incentivar el ahorro y estimular la construcción de vivienda "barata"; así como la creación de entidades que se dediquen a este fin, habiendo fracasado estos intentos por falta de recursos económicos que permitan solventar sus gastos.

La primera entidad creada fue el Instituto Nacional de la Vivienda, en el año 1957, cuya efímera existencia concluyó cinco meses más tarde debido a la falta de financiamiento. Sin embargo, posteriormente se impulsó la creación o formación de instituciones destinadas al sector vivienda, de las cuales unas se han fusionado; otras han ampliado sus objetivos financieros hacia otros ámbitos, lo que ha disminuido su participación en este campo.

En la década del sesenta, reaparecen estas manifestaciones y en 1961, el Gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra, expidió la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda - BEV - y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda ⁶⁴ .

El BEV se creó como organismo financiero y crediticio del sector vivienda, con la finalidad de desarrollar una política tendiente a la solución del problema de la vivienda urbana y rural mediante la provisión de fondos destinados a la construcción de programas de vivienda barata y estimular la fundación de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda.

Al amparo de este marco legal se constituyeron las

⁶³ Jorge Núñez et al., *Historia del Seguro Social Ecuatoriano, Segunda Edición* auspiciada por la Dirección General del IESS, Quito, 1992, p. 53

⁶⁴ Decreto Ley de Emergencia No 23 publicado en el Registro Oficial No 223 de 26 de mayo de 1961.

Asociaciones Mutualistas, como instituciones de derecho privado, sujetas a la supervisión y vigilancia del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, creándose inicialmente con finalidad social, para a través de la captación de ahorros capitalizarse y esos fondos destinarlos a financiar la construcción de viviendas o al otorgamiento de préstamos para adquisición y mejoramiento de vivienda. Las mutualistas, originalmente fueron controladas por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y a partir de la expedición de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, mayo de 1994, pasaron a control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos en calidad de instituciones financieras privadas.

En la década del setenta, el Gobierno Militar, puso en marcha el denominado "Plan Integral de Transformación y Desarrollo para el quinquenio 1973-1977", dentro del cual se fundó la Junta Nacional de la Vivienda - JNV - ⁶⁵, como entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República, a cargo de la formulación de la **política nacional de vivienda**, la coordinación de actividades afines con otros organismos, tanto del sector público como del sector privado y la ejecución de programas de construcción de vivienda de interés social. En 1973, se instituyó al Banco Ecuatoriano de la Vivienda como organismo financiero y crediticio del sector vivienda, para cooperar y prestar asistencia a la Junta Nacional de la Vivienda, con el desarrollo de una política crediticia tendiente a la solución del problema de la vivienda urbana y rural, provisionando los fondos destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda de mediano y bajo costo.

En la práctica, la JNV, funcionó como organismo ejecutor de los programas de vivienda financiados por el REV, ya sea por administración directa o a través de sendos contratos con el sector privado.

En la década del ochenta, mayo de 1985, el Congreso Nacional, estimó que el problema de la vivienda de interés social era cada vez más grave por la migración del campo a los centros urbanos y con el objeto de mejorar el nivel de vida de los habitantes del sector

⁶⁵ Decreto Supremo No 162, publicado en el Registro Oficial No 253 de 23 de febrero de 1973, Art. 14, creó la Junta Nacional de la Vivienda.

rural, invocando el espíritu de solidaridad, promulgó la Ley de Creación del Impuesto para la Vivienda Rural de Interés Social, ⁶⁶, gravando escalonadamente a los propietarios de inmuebles urbanos, cuyo valor sea superior a 200 salarios mínimos vitales generales, de acuerdo a la siguiente tabla:

- De 201 a 500 SMVG, el 1 X mil del avalúo comercial municipal;
- De 501 a 1000 SMVG, el 2 X mil del avalúo comercial municipal;
- Sobre 1001 SMVG en adelante, el 3 X mil del avalúo comercial municipal.

El producto de este impuesto esta destinado a la construcción o mejoramiento de viviendas del sector rural; programas de dotación de servicios básicos de infraestructura y equipamiento comunal.

En julio de 1985, el Congreso Nacional, considerando que el sector de la construcción era uno de los que mayor volumen de mano de obra ocupaba, lo que contribuía a reducir las tasas de desempleo y con el afán de estimular a quienes se dediquen a realizar programas de vivienda de interés social, expidió la **Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social**, la misma que fue reformada en forma inmediata ⁶⁷. Este cuerpo legal, introdujo innovaciones en el sistema jurídico del sector habitacional, especialmente al definir como vivienda de interés social, aquella que, por su precio sea susceptible de adquisición por los sectores de menores recursos, delegándole a la Junta Nacional de la Vivienda para que determine anualmente su valor.

Esta base legislativa sirvió para instituir beneficios para las personas naturales o jurídicas que ejecuten programas de vivienda de interés social; se preveyeron exoneraciones tributarias; se creó el Fondo de Vivienda de Interés Social, con la participación del Banco Central del Ecuador, etc. Dentro de este contexto legal, se dictaron normas reglamentarias de aplicación que han sido modificadas en varias oportunidades, particularmente en lo que

⁶⁶ *Ley de Creación del Impuesto para la Vivienda Rural de Interés Social*, publicada en el Registro Oficial No 183 de 10 de mayo de 1985.

⁶⁷ *Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social*, R.O. No 233 de 22 de julio de 1985, reformada mediante Decreto Legislativo 07, publicado en Registro Oficial No 255 de 22 de agosto de 1985.

tienen relación con los mecanismos de financiamiento y fortalecimiento institucional.

2.4.- Reformas legislativas efectuadas a partir del año de 1988.

El cambio de orientación política de los gobiernos de turno, y las presiones de orden internacional han dado lugar al surgimiento de nuevas prioridades y expectativas, generando normas acordes con sus postulados. En el sistema jurídico han aparecido un sin número de normas que directa o indirectamente ha influido en el sector de la vivienda, sin embargo, pese a ser interesantes en el marco regulatorio, he de referirme únicamente a las disposiciones que, por su trascendencia en materia habitacional, a partir de 1988, se han expedido, entre las que constan:

- La Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio, publicada el 8 de septiembre de 1988, Suplemento del Registro Oficial No 21, entre sus inversiones, faculta el otorgamiento por una sola vez, a sus afiliados y jubilados, de préstamos hipotecarios destinados a su vivienda. El derecho a este servicio se concede únicamente a quienes no posean vivienda propia. El Reglamento de Inversiones, preveía que estos préstamos se concedan en relación al salario mínimo vital ⁶⁰
- El Suplemento del Registro Oficial No 256 de 18 de agosto de 1989, publicó la reforma al Código Civil, Art. 194 - A - en el sentido de que en caso de existir un solo bien social destinado a vivienda, el cónyuge con tenencia de hijos menores o minusválidos, tendrá derecho real de uso y habitación, debiendo inscribirse la providencia o sentencia en el Registro de la Propiedad.
- Ley No 80, Reformatoria de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y Asociaciones Mutualistas, Registro Oficial No 479 de 13 de julio de 1990, en la que faculta a la Junta Monetaria fijar las tasas de interés de los bonos que emita el BEV, la que no excederá del 10%.
- Ley de Contratación Pública, Registro Oficial No 501 de 16 de agosto de 1990, dispone en su Art. 76, la retención del 0,5%

⁶⁰ Art. 208 de la *Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio*.

del monto de cada planilla de los contratos celebrados con las entidades del sector público, por concepto de fondo de garantía, cantidad que debe ser depositada a nombre del Contratista, en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda en una cuenta especial.

- Decreto Ley No 02, Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 930 de 7 de mayo de 1992, que dispone la devolución por parte del Banco Ecuatoriano de la Vivienda de las inversiones realizadas en bonos de la vivienda por parte de los bancos privados y deroga las disposiciones por las cuales se creó el Fondo de Vivienda de Interés Social ⁴⁹.
- El 8 de junio de 1992, en el Registro Oficial No 952 se publicó el Fondo de Cesantía Privado del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, constituido por el aporte individual mensual obligatorio y el aporte del empleador, financiando préstamos de carácter social, entre los que se encuentra la adquisición de vivienda.
- El Decreto Ejecutivo No 3592 publicado en el Registro Oficial No 995 de 8 de julio de 1992, que faculta a las Mutualistas a otorgar financiamiento para préstamos hipotecarios, prendarios o quirografarios, destinados a construcción, adquisición, mejora, ampliación, terminación o equipamiento de vivienda, adquisición de terrenos para vivienda, locales profesionales o de trabajo, ampliando las líneas de crédito para: construcción o compra de vivienda destinada a arrendamiento; villa vacacional; amoblamiento de vivienda o local profesional o adquisición de equipo de trabajo.
- Ley sobre Discapacidades, Registro Oficial No 996 de 10 de agosto de 1992, estipula la concesión de créditos preferenciales, líneas de crédito, subsidios para programas de vivienda a las personas con discapacidades.
- Ley No 169 de creación del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas - ISSFA -, Registro Oficial No de 7 de agosto de 1992, incorpora como servicio social básico, la

⁴⁹

Art. 169 numeral 9 y Décimo Primera Disposición Transitoria de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

dotación de vivienda, financiándose con el aporte individual obligatorio del militar en servicio activo equivalente al 1% para el fondo de vivienda.

- Ley No 31 de Mercado de Valores, Suplemento Registro Oficial No 199 de 28 de mayo de 1993, que reforma la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y establece la unidad de valor constante "UVC", como unidad de cuenta de valor constante del sucre.
- Ley Especial para Contratación de Proyectos de Interés Social, publicada en el Registro Oficial No 289 del 04 de octubre de 1993, reformada el 15 de diciembre del mismo año, que faculta al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda contratar con exoneración de requisitos precontractuales, obras de construcción hasta 100 unidades de vivienda de interés social unifamiliares o multifamiliares y obras de infraestructura.
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Suplemento del Registro Oficial No 439 de 12 de mayo de 1994, deroga parte de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda, particularmente en lo relacionado al sistema mutualista.
- Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, Registro Oficial No 661 de 24 de marzo de 1995, orientado a la atención de vivienda de interés social para los sectores deprimidos. Los recursos del fondo, según la Ley, provendrían de enajenaciones de participaciones del Estado en empresas estatales, así como de la transferencia de los bienes de su propiedad.
- Ley De Seguridad Social de la Policía Nacional - ISSPOL - Registro Oficial no 707 del 1 de junio de 1995, que prescribe, entre los servicios sociales que concede, los préstamos hipotecarios para vivienda. Estos préstamos se financian con el aporte individual mensual obligatorio y con el aporte patronal.

2.5.- Análisis y alcance de la legislación en el sector habitacional.-

Conforme es de conocimiento público, la simple expedición de

leyes, reglamentos o normas administrativas, desde el gobierno central, gobiernos locales u otros organismos, no conlleva a que por su sola adopción sea eficaz o sea exitosa su aplicación. La concurrencia de factores culturales, sociales, técnicos, financieros o la existencia de realidades sociales locales o regionales distintas a las consideradas, podrían dar lugar a que el texto normativo sea inaplicable o ineficaz.

El convivir en comunidad hace indispensable la vigencia de un marco regulatorio que arbitre el **uso y goce** de lo bienes y particularmente de los inmuebles destinados para vivienda, pero este sistema debe ser dinámico, flexible y responder al tiempo y al espacio, para no constituir un obstáculo en su aplicación.

Al referirse a la vivienda destinada a los estratos de menores recursos económicos, los diferentes instrumentos jurídicos la identifican como **vivienda barata; vivienda popular; vivienda de interés social; vivienda básica**, etc. De estas acepciones, estimo que la más aceptable sería la de **vivienda básica**, si se piensa que, al ser el único bien patrimonial familiar, en los hogares de escasos recursos económicos, la vivienda a más de su valor de uso se convierte en un valor de cambio, que, generalmente, en forma posterior a su adquisición, incentiva para que el mismo grupo familiar realice esfuerzos sobrehumanos sorprendentes con el fin de mejorarla y/o ampliarla.

Desde el retorno constitucional, considero que la legislación de mayor incidencia en el sector vivierendístico fue la promulgada a mediados de la década de los ochenta. Hacia 1985, la efervescencia demostrada por el Gobierno denominado de la **Reconstrucción Nacional**, haciendo eco de su slogan Pan, Techo y Empleo, dio lugar al apareamiento de una base legislativa encaminada a favorecer al sector vivierendístico, en unos casos gravando con impuestos a los inmuebles urbanos cuyo avalúo superase los 200 salarios mínimos vitales y destinandolo para Vivienda Rural de Interés Social ⁷⁰ ; y, en otros casos, estableciendo beneficios tributarios en favor de las personas naturales o jurídicas que ejecuten programas de vivienda de interés social en el Ecuador, tendiente a fomentar su

⁷⁰

Ley de Creación del Impuesto para la Vivienda Rural de Interés Social, Registro Oficial No 183 de 10 de mayo de 1985, Art. 1.

desarrollo, requiriéndoles de un registro para cada proyecto, previo la presentación de una serie de requisitos ante la ex-JNV, correspondiéndole a ésta entidad fijar anualmente el costo de la vivienda de interés social ⁷¹.

En esa época, para dinamizar el sector, se ofrecía tratamientos especiales en el régimen tributario, concediendo exoneraciones del 70% del impuesto a la renta, derivada de las actividades referentes a la ejecución de programas de vivienda de interés social; exoneración de impuestos en las operaciones de crédito que financien estos proyectos, así como, en la transferencia de terrenos destinados para este objeto. Se creó el Fondo de Vivienda de Interés Social, como línea de redescuento del Banco Central del Ecuador para que operase a través del Sistema Financiero Nacional. Se motivó a los Consejos Provinciales y a las Municipalidades para que participen con el aporte de terrenos para los programas de vivienda de interés social.

Se promocionaron facilidades para que los inversionistas extranjeros que se dediquen a la construcción de vivienda popular, puedan transferir al exterior las divisas libremente convertibles ⁷².

En esta etapa, se pretendió a través del marco regulatorio, reactivar el sector de la vivienda con miras a disminuir el déficit de vivienda, incentivando al sector privado para que participe en la ejecución de obras de construcción y de comercialización de sus tierras, dotándoles de financiamiento nacional e internacional para este fin.

El Informe de Labores 1984 - 1988 de la Junta Nacional de la Vivienda y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, señala que, durante ese período, se adquirieron terrenos en diferentes lugares del país, que superaban los 10'614.072 metros cuadrados, con una inversión de

⁷¹ El Directorio de la JNV en sesión de 14 de noviembre de 1985, resolvió que la vivienda de interés social en el área rural no exceda del equivalente de 50 salarios mínimos vitales, excluido el terreno, y de, 75 en el área urbana, incluido el terreno. Registro Oficial No 323 de 27 de noviembre de 1985.

⁷² No se dispone de información estadística cuantificada sobre inversión extranjera en el subsector vivienda. El Banco Central se remite a inversión en el sector de la construcción, el que abarca obra pública y vivienda.

S/. 1.408 millones de sucres. Según información oficial de la JNV/BEV, se ejecutaron 93.764 soluciones habitacionales ⁷³, y 6.281 unidades en las provincias afectadas por el terremoto de marzo de 1987, con una inversión del 64.46% del presupuesto inicialmente previsto, lo que daría un promedio de 25.011 soluciones habitacionales anualmente, que, de haberse mantenido en los años posteriores en esa proporción hubiese reducido el déficit habitacional existente.

En agosto de 1988, la economía del país presentaba un proceso inflacionario en ascenso, inestabilidad en el mercado cambiario, descenso de los precios internacionales del petróleo, la carga de la deuda externa y un estancamiento de la mayoría de los sectores productivos ⁷⁴, por lo que, al asumir su mandato el Dr. Rodrigo Borja Cevallos, priorizó el control de la inflación, adoptando una serie de medidas y una política de crédito restrictiva y selectiva.

El sector de la construcción en 1989, según informes oficiales, presentó características recesivas y paralización de los programas habitacionales dirigidos a clases populares. En ese año se incrementaron las tarifas eléctricas y tarifas telefónicas, lo cual, si bien es cierto, podría no afectar directamente a las clases de escasos ingresos, por carecer de estos servicios, pero favorecía para que las clases medias se enfilen a engrosar las mismas.

Acorde con la Ley constitutiva del BEV, los bancos privados nacionales y las sucursales de bancos extranjeros estaban obligados a adquirir Bonos emitidos por el BEV, en el equivalente al 10% del ahorro captado, previa deducción del encaje bancario, bonos éstos que devengaban el interés del 7% anual; la Ley No 80 de julio de 1990, modificó la tasa de interés, dando potestad a la Junta

⁷³ De las 93.764 soluciones habitacionales, 46.599 corresponden a nuevas unidades unifamiliares, departamentos multifamiliares y lotes urbanizados.
Junta Nacional de la Vivienda / Banco Ecuatoriano de la Vivienda, *Informe de Labores 1984 - 1988*, 12.

⁷⁴ La divisa norteamericana pasó de una cotización promedio de S/.192.23 por dólar para la compra a S/.435.03.
Superintendencia de Bancos, *Memoria 1988*.

Monetaria de fijar el porcentaje máximo con un techo del 10%. Esta reforma todavía le permitía al BEV continuar contando con recursos cuyos costos financieros eran bajos, debido a la inversión de la banca privada, que coadyuvaba en forma obligatoria a financiar los proyectos de vivienda desarrollados por las entidades estatales.

Posteriormente, se han ido promulgando varias leyes que directa o indirectamente han afectado al sector viviendístico, especialmente en el ámbito financiero, siendo las de mayor repercusión las siguientes:

Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.-

En abril de 1992, por iniciativa del Presidente de la República, fue remitido al Plenario de las Comisiones Legislativas el proyecto de Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, calificado por él de urgente, al tenor del Art. 65 de la Constitución Política del Ecuador ⁷⁵, el mismo que fue devuelto por el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes sin aprobarlo, reformarlo o negarlo, lo que facultó al Presidente de la República para promulgarlo como Decreto - Ley, surgiendo así el Decreto - Ley No 2, que contiene la **Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado**, en mayo de 1992, invocando que:

Los progresivos cambios que en los últimos años ha experimentado la economía mundial y las modificaciones de largo alcance en las relaciones económicas internacionales que se han suscitado recientemente, han llamado la atención en la imprescindible necesidad de adecuar la estructura jurídica de nuestro país a nuevas concepciones que permitan el desarrollo ordenado de su economía y de sus finanzas... Los desafíos de la sociedad contemporánea y los retos del nuevo ordenamiento económico al que se ha adherido el Ecuador, exigen pensar en

⁷⁵ Art. 65 "...Si un proyecto de Ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto - Ley y entrará en vigencia...", *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial No 763 de 12 de junio de 1984.

la urgencia por definir un régimen monetario que, a la par que contribuya al desarrollo económico y social de nuestro país, procure el robustecimiento de la actividad productiva y del sector financiero de la economía nacional ⁷⁶.

En este contexto, aparece una aparente inexpresiva Disposición Transitoria, Décimo Primera, que ordenaba al BEV la devolución de las inversiones realizadas en bonos de la vivienda por parte de los bancos privados en un plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha de vigencia de esta Ley. Esta disposición generó interpretaciones de diverso alcance e interés. La Banca Privada, entendió que la orden de devolución de sus inversiones, había derogado tácitamente la disposición de adquirir obligatoriamente los bonos previstos en la Ley constitutiva del BEV; la Superintendencia de Bancos, invocó la tesis de que pese a la devolución de los valores invertidos por la Banca Privada, subsistía la obligación al no existir una derogatoria expresa; la Asociación de Bancos Privados del Ecuador obtuvo criterios jurídicos de respaldo a la opinión de la Banca Privada, prevaleciendo este argumento y los intereses de la banca privada nacional e internacional, por lo cual, dejó de ser obligatorio por parte de la banca privada la adquisición de bonos para financiar vivienda.

Finalmente, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 439 de 12 de mayo de 1994, derogó los artículos 10 y 11 de la Ley Constitutiva del BEV, que se referían a la obligatoriedad de los bancos privados nacionales y las sucursales de bancos extranjeros que operan en el país de invertir en bonos del BEV.

Lo que empezó como una simple disposición transitoria de una Ley, terminó despojando de recursos al sector vivienda, ocasionando problemas de liquidez al Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Actualmente, el BEV puede emitir bonos para ser negociados conforme a la Ley de Mercado de Valores, según la reforma introducida por la

⁷⁶ Exposición de Motivos del Decreto Ley No 02, *Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado*, promulgado en el Suplemento del Registro Oficial No 930 de 7 de mayo de 1992.

Ley de Instituciones Financieras ⁷⁷.

La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, enmarcada dentro de las nuevas tendencias del sistema financiero nacional e internacional, derogó con el Art. 169 No 9, ⁷⁸, el Fondo de Vivienda de Interés Social, creado en 1985 como línea de redescuento que el Banco Central del Ecuador otorgaba a través del Sistema Financiero Nacional y estaba destinado para los constructores que ejecuten proyectos de vivienda de interés social, lo que significó otro recorte de recursos para el sector vivienda, sin haberse previsto ninguna otra alternativa para la dotación de recursos. Además, el Art. 115 de la Ley de Régimen Monetario, dispuso que los depósitos en garantía en favor del Estado o de cualquiera otra de las dependencias o entidades, se realicen en el Banco del Estado, lo cual origino un conflicto de leyes con la norma contenida en la Ley de Contratación Pública que preveía que en los contratos de obra, los fondos de garantía equivalentes al cinco por ciento, sean depositados en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Al no haberse derogado expresamente este artículo, ha permitido que el BEV continúe contando con estos depósitos pese a la vigencia del Art. 115 de la Ley de Régimen Monetario.

De lo expresado se concluye que, el régimen de gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, fue contradictorio para el desarrollo del sector vivienda de interés social, pese a sus postulados de **justicia social**.

Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.-

Con el advenimiento del mandato del Arq. Sixto Durán Ballén, agosto de 1992, se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI - ⁷⁹, considerándose en el Decreto de creación que,

la vivienda constituye uno de los aspectos fundamentales del bienestar ciudadano, la vida y del funcionamiento de la

⁷⁷ *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*, Art. 220 que reforma el artículo 9 de la Ley Constitutiva del BEV.

⁷⁸ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 930 del 7 de mayo de 1992.

⁷⁹ *Decreto Ejecutivo No 3* publicado en el Registro Oficial No 1 de 11 de agosto de 1992.

comunidad urbana y que, por lo tanto, todos los servicios relacionados con sus condiciones tales como agua potable, salubridad, energía eléctrica, alcantarillado, teléfono, centro de abastecimientos, mantenimiento de calles, parques, conservación del medio ambiente y otros servicios de interés comunal, deben estar integrados en forma coherente en la política y planificación del desarrollo urbano.

Este enunciado, denota coherencia en lo relacionado con el sistema habitacional, que no se circunscribe únicamente a la vivienda en sí misma, sino también, de los servicios que la componen y que son los que se pretende integrar en el MIDUVI.

Conjuntamente con esta Secretaría de Estado, se establecieron tres Subsecretarías: de Desarrollo Urbano, de Vivienda y de Saneamiento Ambiental, tendientes a impulsar el desarrollo de los Centros Urbanos, especialmente en lo que a dotación de servicios básicos se refiere. El MIDUVI, en un inicio, funcionó en base a la adscripción de dos entidades públicas, esto es, la Junta Nacional de la Vivienda ⁸⁰ y el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias.

Posteriormente, al amparo de la Ley de Modernización del Estado e Iniciativa Privada, Art. 17, se dictó el Decreto Ejecutivo No 1820 publicado en el Registro Oficial No 461 de 14 de junio de 1994, fusionando con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, las entidades Junta Nacional de la Vivienda y el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, suprimiéndose la personalidad jurídica de estas instituciones y transfiriéndose todos sus derechos, obligaciones, patrimonio y las competencias que las leyes de origen y sus reformas atribuían a la JNV e IEOS al MIDUVI. La vigencia de este Decreto fue impugnado por las organizaciones sindicales de la JNV y del IEOS ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, habiendo este Organismo resuelto la procedencia de esta fusión y la extinción de la JNV e IEOS.

El MIDUVI es el órgano rector de las políticas nacionales de

⁸⁰ Junta Nacional de la Vivienda, creada con Decreto Supremo número 162, publicado en el Registro Oficial No 253 de 23 de febrero de 1973, como entidad adscrita a la Presidencia de la República.

vivienda y de su ejecución, y como tal le corresponde auspiciar y/o apoyar y/o ejecutar, las acciones propuestas en la Agenda Para el Desarrollo, requiriendo para su implementación de una base jurídica apropiada que permita canalizar adecuadamente los objetivos propuestos, empero, varias de estas acciones hasta la presente fecha se hallan en proyecto para su respectivo estudio.

En tanto que el BEV continúa administrando recursos provenientes del Estado Ecuatoriano, Banca Privada, Banca Internacional, organismos de desarrollo y de sus propios cuentahorristas, habiéndose enmarcado en las políticas asumidas por este gobierno, para lo cual fue necesario crear la Unidad de Refinanciamiento Habitacional - URH -, el 14 de abril de 1993, que tiene por objeto acelerar la rotación de las inversiones privadas mediante el redescuento de las carteras de crédito habitacionales, que los bancos, financieras, mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito hayan concedido ⁸¹, mecanismos éstos que todavía no han dado los resultados esperados.

Pero esta renovación de mecanismos financieros, no ha sido suficiente para dar atención a personas de escasos recursos, por lo que ha sido necesario ampliar uno de los proyectos pilotos del BEV con el objeto de llegar a los estratos populares, estos son los Centros de Asesoramiento de la Vivienda Popular (CAVIP), iniciados en el Gobierno de Borja. El CAVIP, básicamente brinda apoyo en aspectos técnicos constructivos, legales, de gestión barrial y financiamiento, etc., debido a que existen serios problemas en los sectores urbano marginales, en lo atinente a los procesos constructivos, a tenencia legal del terreno y/o casa y a condiciones de mejoramiento.

La Unidad de Valor Constante y su alcance en el sector vivienda.-

La Ley de Mercado de Valores, vigente desde mayo de 1993, estableció en la legislación ecuatoriana la unidad de valor constante con las siglas "UVC", que es la unidad de cuenta de valor constante del sucre. Su utilización se limitó a obligaciones de dinero activas, pasivas y contingentes que sean autorizadas mediante regulación por la Junta Monetaria.

⁸¹ *NIDUVI, JNV/BEV, Informe agosto 1994, julio 1995, p. 32.*

El marco legal, dispone que la UVC se ajuste diariamente de acuerdo con la variación mensual del índice de precios al consumidor del área urbana, que corresponda a la del mes inmediato anterior al mes corriente, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, facultando a la Junta Monetaria para que determine el sistema de cálculo y de aplicación de esta unidad.

Anterior a la vigencia de este sistema, la pérdida del poder adquisitivo del sucre, ocasionado por los persistentes procesos inflacionarios, las altas tasas de interés, las devaluaciones, etc., incidieron para que en el marco jurídico del país se adoptase como unidad de cuenta, el salario mínimo vital, así tenemos, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fijaba los montos para la concesión de préstamos hipotecarios, en salarios mínimos vitales; la Ley de Contratación Pública, señala las cuantías para la observancia de los procedimientos precontractuales en base al salario mínimo vital; la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre estipula la imposición de sanciones en referencia al salario mínimo vital, etc., instituyéndose de esta manera en la población una conciencia colectiva sobre el poder adquisitivo de la moneda.

En tanto que, el sector privado, contraía obligaciones de diversa naturaleza, especialmente vinculadas con los contratos de compraventa de vehículos y arrendamiento de bienes inmuebles, tomando como parámetro el dólar de USA o el salario mínimo vital.

En mayo de 1993, la cotización de la UVC, fue fijada en diez mil sucres y dos años más tarde (mayo de 1995) se había incrementado en 60.36%, esto es, se cotizaba a S/. 16.036, en tanto que el salario mínimo vital y remuneraciones complementarias en el mismo período, tuvieron un incremento del 116.37%, esto es de S/.153.166,70 a S/. 331.416,70, lo que denota que de existir estabilidad económica y un proceso inflacionario tendiente a la baja, este mecanismo sería conveniente para el deudor, pero caso contrario sería desastroso, porque la remuneración no le alcanzaría para cubrir el servicio de la deuda contratada en UVCs.

El Superintendente de Bancos expidió el "Reglamento para la Emisión de Obligaciones que se contraten en Unidades de Valor Constante (UVC)", con Resolución No SB-93-0681 publicada en el Registro Oficial No 311 del 8 de noviembre de 1993, facultando a los

bancos privados, las compañías financieras privadas, las compañías de mandato e intermediación financiera y de financiación o compra de cartera bajo cualquier modalidad, las compañías de arrendamiento mercantil (leasing financiero) y las mutualistas, la emisión de obligaciones expresadas en unidades de valor constante. La emisión de obligaciones por parte de los bancos privados o compañías financieras privadas y compañías de mandato e intermediación financiera y de financiación o compra de cartera bajo cualquier modalidad, estarán avaladas por su capital pagado, las reservas y el conjunto de los préstamos hipotecarios, prendarios y contratos de arrendamiento mercantil por vencer contratados en UVC, exceptuando los que se encuentren previamente respaldando otras obligaciones contraídas.

Las compañías de arrendamiento mercantil (leasing financiero) garantizarán las obligaciones que emitan con su capital pagado, sus reservas y los contratos de arrendamiento mercantil vigentes contratados en UVC. Las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda afianzarán la emisión de obligaciones con sus reservas y el conjunto de los préstamos hipotecarios y prendarios por vencer contratados en UVC, excepto aquellos que respalden previamente otras obligaciones.

El monto máximo para estas emisiones no será superior al 80% del conjunto de préstamos.

Con Resolución No SB-93-1000 de 23 de diciembre del mismo año, se concedió a la Corporación Financiera Nacional, al Banco del Estado, al Banco Ecuatoriano de la Vivienda y al Banco Nacional de Fomento, la facultad de emisión de obligaciones expresadas en UVC, respaldadas por su capital pagado, sus reservas y por el conjunto de préstamos por vencer contratados en UVC.

Inicialmente las obligaciones pactadas en UVCs debían convenirse en un plazo mínimo de 365 días, lo que restringió su empleo, por lo que fue necesario reformarla, mediante Regulación de Junta Monetaria No 932 de 20 de junio de 1995, que dispone:

Las operaciones activas, pasivas y contingentes a que hace referencia el artículo 51 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, realizadas por los bancos e

instituciones del sistema financiero autorizados para el efecto, sin limitación de plazo. Las operaciones activas se destinarán exclusivamente al financiamiento de bienes inmuebles y de otros bienes de capital fijo.

La Junta Monetaria autorizó las operaciones que podían efectuarse en UVCs, entre las que constan las destinadas al financiamiento de inmuebles ⁸².

Se prohibió expresamente la utilización de la UVC para el pago de canones de arrendamiento civil destinado a vivienda.

A dos años de vigencia de este mecanismo, existen algunos problemas en su aplicación, particularmente en la captación del ahorro en UVCs, inicialmente porque se requería ahorrar obligatoriamente durante 365 días, lo que impedía a los ahorristas disponer libremente de su dinero, lo que sumado al proceso inflacionario y a la disponibilidad efectiva de dinero para ahorrar, le ha restado credibilidad.

Algunas instituciones financieras nacionales desplegaron campañas publicitarias difundiendo el UVC como instrumento de crédito pero no promocionando con la misma intensidad la captación del ahorro en UVCs lo que ha limitado las operaciones de inversión a largo plazo al amparo de este mecanismo.

Máximo García, señala que la UVC tuvo mayor acogida durante el primer año debido a la existencia de un stock de viviendas que no habían sido vendidas por el sector privado por la falta de fórmulas de financiamiento a largo plazo, por lo que miles de interesados se acogieron al sistema de compra en UVC en operaciones que alcanzaron 50 mil millones de sucres. A partir del segundo año, las operaciones disminuyeron, porque la gente colocaba su dinero en ahorro convencional o pólizas de acumulación porque los bancos pagaban tasas de interés atractivas ⁸³.

⁸² La Junta Monetaria dictó la Regulación 850 - 93 de 8 de julio de 1993, publicada en el Registro Oficial No 246 del 3 de agosto de 1993, incorporando como Título Décimo Sexto del Libro I - Política Monetaria - Crediticia, las Unidades de Valor Constante (UVC).

⁸³ Máximo García, Nuevas Propuestas en UVC, en *Revista Vistazo* No 672 de 17 de agosto de 1995, p.20.

Mary Cabrera, advierte que el establecimiento de la UVC fue para contribuir a resolver el problema de financiamiento para la construcción, obtención de vivienda y financiamiento de activos fijos para sectores industriales. Agrega que, según manifiesta Rubén Ortiz, Vicepresidente de Contraloría del Banco de Préstamos, "lamentablemente las tasas pasivas en sucres subieron, esto determinó que los inversionistas canalicen sus recursos a otras operaciones, lo que ocasionó una sensible disminución de la captación de capital para dar crédito en UVC", "que mientras no cambie el ingreso de la gente y desciendan las tasas activas y pasivas no podrá seguir operando la UVC, porque es más rentable invertir en sucres que en UVC ⁸⁴".

Esta nueva modalidad de realizar operaciones en UVC, sin tiempo mínimo, ha generado nuevas expectativas en el sector financiero, sin embargo deberá considerarse tres indicadores: tasa de interés pasiva en sucres, tasa de inflación y tasa de interés pasiva en UVC.

Lastenia Jiménez Viscarra, expresa que no es halagadora para los ahorristas, la tasa pasiva para operaciones en UVCs porque es baja. Señala que:

para la tercera semana de septiembre, el Banco Central publicó una tasa pasiva referencial para operaciones en UVC del 7.18%. Si a esto le agregamos una inflación anual esperada del 20% se obtiene una rentabilidad inferior al 29%. Mientras que en sucres, el mismo Instituto Emisor ha publicado una tasa pasiva referencial del 42.27%. Comparadas las dos tasas, tenemos que el ahorrista se protegería más de la inflación ahorrando en sucres (42.27%) que en UVC (29%)...⁸⁵.

Por lo tanto, mientras subsista esta situación, el UVC no presenta mayor futuro, sin embargo conviene destacar en forma sucinta, las ventajas y desventajas que presenta este sistema.

La ventaja de ahorrar en UVC es que permite la conservación

⁸⁴ Mary Cabrera, Vivienda: Se construye, pese a la crisis, en *Revista Martes Económico*, 16 de mayo de 1995, pp. 8, 9 y 11.

⁸⁵ Lastenia Jiménez Viscarra, El Ahorro en UVC, en *Revista Martes Económico*, 26 de septiembre de 1995, p. 7.

del poder adquisitivo de la moneda, para los ahorristas de bajos montos de capital que, por esta razón, no pueden alcanzar las tasas de interés de mercado, cuando éstas superan ampliamente a la inflación, como ha sido el caso desde el año 1993.

En tanto que, la concesión de créditos en UVCs le permitiría al beneficiario del crédito iniciar los pagos con dividendos bajos que se incrementarían posteriormente, a medida que aumenten sus ingresos.

La desventaja del sistema se presentaría para el deudor en caso de que el incremento de su remuneración sea inferior a la inflación, esto es, en caso de que su remuneración en términos reales se deteriore al punto que no pueda cubrir su deuda.

Para Francisco Arévalo, las unidades de valor constante, a través de la corrección monetaria, buscan mantener invariable el valor de los activos y pasivos monetarios, protegiéndoles de los efectos de la inflación. Dentro de este contexto, considera que se podrían presentar las siguientes oportunidades:

- a) Las instituciones financieras podrán establecer sistemas de captación de recursos a largo plazo, toda vez que los capitales no se deteriorarían con el tiempo.
- b) Disminuiría la práctica de invertir en divisas, contribuyendo a estabilizar el tipo de cambio.
- c) Las instituciones financieras pueden conceder créditos a largo plazo y llenar un vacío del sistema crediticio nacional, lo que posibilita fomentar la construcción de vivienda y la adquisición de bienes de capital, y,
- d) El sistema puede ser aplicado en los fondos de inversiones, inclusive en los de cesantía y de pensiones.

Entre los principales peligros que avizora se encuentran los siguientes:

- a) La deuda interna del Gobierno Nacional expresada en UVCs se incrementará de acuerdo con la inflación, con la consecuente incidencia en el presupuesto general del Estado.
- b) En vista de que el sistema ajusta los saldos de los préstamos y las cuotas de amortización de acuerdo a la inflación, podrán utilizarlo únicamente las personas que esperan que sus ingresos aumenten en la misma proporción, lo que posiblemente no es el caso

de los asalariados, y,

c) Como los precios se indexan, también lo harán a largo plazo los bienes adquiridos bajo este mecanismo.

Agrega que la utilización del UVC puede resultar compleja y que como medida alterna podría ser la aplicación de tasas positivas en los ahorros y tasas reajustables en los préstamos ⁸⁶.

En agosto de 1995, la Revista EKOS, publicó un artículo titulado "El Mecanismo de la UVC si es atractivo", exponiendo que el no despegue de este mecanismo obedece a varias razones, básicamente dos: la "ilusión monetaria" en que el ahorrista tiene la impresión que una póliza de acumulación al 40% es más atractiva, que aquella que un papel paga apenas el 8%, sin diferenciar que en el primer caso es tasa nominal y en el segundo la tasa real (por encima de la inflación); y la segunda razón resulta de la falta de costumbre de la gente de ahorrar a largo plazo. Por lo tanto, el futuro del UVC estaría condicionado a que la gente aprenda a ahorrar a plazos más largos.

En todo caso, después de dos años de vigor del UVC, sería apresurado hablar sobre su éxito o no, al ser incipiente su uso, empero lo importante ha sido su difusión con miras a consolidar el financiamiento para el sector vivienda, sin embargo su pronóstico es reservado. Ver Anexo No 1 denominado "Instructivo para calcular el Primer Dividendo y capacidad de crédito en UVC para Particulares, del Banco Ecuatoriano de la Vivienda".

La utilización de la unidad de cuenta de valor constante en otros países de la región, con fines viviendísticos, según algunos analistas, ha demostrado resultados positivos, como en Colombia y Chile.

Arrendamiento Mercantil.-

La Ley de Mercado de Valores, también ha innovado la Ley de Arrendamiento Mercantil, al reformar el Decreto Supremo No 3121

⁸⁶ Francisco Arévalo E., "Depreciación monetaria y préstamos en unidades de valor constante", en *Cuestiones Económicas*, No 21, abril 1994, Banco Central del Ecuador, Dirección General de Estudios, pp.107, 108 y 109.

87, que instituyó el arrendamiento mercantil, incorporando entre los bienes sujetos a esta modalidad a los inmuebles, no siendo aplicable inicialmente para los locales destinados a vivienda, vivienda taller o vivienda comercio. La vigilancia y control de las sociedades arrendadoras fue sometida a la Superintendencia de Compañías, por vincular a esta actividad con el "comercio". La Regulación No 489-88 de la Junta Monetaria, de 12 de febrero de 1988, (Registro Oficial No 882 de 29 de febrero de 1988), determino al leasing como una operación de intermediación financiera, trasladando su control y supervisión a la Superintendencia de Bancos.

El arrendamiento de vivienda mercantil, fue incorporado a esta modalidad jurídica, mediante Ley No 155 (Registro Oficial No 968 de 30 de junio de 1992), concediendole exenciones tributarias. Al respecto, el Art. 2 dice: "la actividad de las empresas que se dediquen habitualmente a dar en arrendamiento mercantil locales de vivienda, vivienda-taller, vivienda comercio, será mercantil. Sin embargo, gozarán de las excepciones tributarias establecidas en el Art. 47 de la Ley del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y Mutualistas, cuando el valor del bien inmueble no exceda de 400 salarios mínimos vitales" . En la práctica, el leasing inmobiliario financiero, continuaba gravado con los impuestos que debía pagar la compañía de leasing al momento de adquirir el inmueble, valores éstos que aproximadamente representan el 15 % ; y, al término de la operación de leasing se debía pagar nuevamente impuestos sobre el valor residual no inferior al 20% del total de las rentas devengadas, produciendose un doble pago tributario, lo que afectaba en el precio final del bien inmueble, ya que el pago de tributos era trasladado al consumidor final, encareciendo de esta manera el bien inmueble.

Con el fin de viabilizar este mecanismo, la Ley de Mercado de Valores, en su Art. 78, prevé la exoneración de impuestos de alcabalas, registro e inscripción así como de los correspondientes adicionales en toda transferencia de dominio de bienes inmuebles realizada a favor de una compañía de arrendamiento mercantil que

87 Decreto Supremo No 3121, publicado en el Registro Oficial No 745 de 5 de enero de 1979, Art. 14.

adquiera un inmueble para darlo en arrendamiento al arrendatario mercantil. Esta exoneración incluye el impuesto de plusvalía.

La reforma en cuestión, esta encaminada a favorecer al arrendatario, que es quién asumiría en último término los costos de transferencia de dominio y demás gastos financieros, lo que elevaría los cánones de arrendamiento mercantil, por cuanto, ese importe sería trasladado a su cargo, elevando el precio final del bien inmueble, lo que desestimularía la utilización de este sistema.

Contratación de Proyectos de Interés Social.-

En octubre de 1993, entró en vigencia la Ley Especial para Contratación de Proyectos de Interés Social, que al ser calificado de urgente por el Presidente de la República, y no merecer la aprobación, reforma o negativa del Congreso Nacional, se publicó como Decreto Ley No 2.

La exposición de motivos, aduce que, la Ley de Contratación Pública, tiene procedimientos que impiden atender oportunamente las demandas de la comunidad, lo que significa mayor costo para el Estado y una demora para la comunidad, rememorando que la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, derogada, contemplaba la exoneración de licitación para la ejecución de hasta 100 unidades de vivienda de interés social, así como la contratación de obras de infraestructura para el mismo fin, por lo que debería restituirse su vigencia, combinando la ejecución de obras con la creación de fuentes de empleo.

Semejante exposición de motivos hubiese servido para revisar las normas de contratación pública a efectos de que los procedimientos sean ágiles, dinámicos y flexibles en general y en particular para los casos de extrema necesidad o conveniencia pública como los planteados en el Art. 1 del Decreto-Ley No 2, lo contrario, es contradictorio con los postulados del gobierno presidido por el Arq. Sixto Durán Ballen y las proclamas de modernización, desregulación, agilidad y eficiencia en la gestión pública.

La Ley de Contratación Pública en 1990, deroga la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, sin rescatar el procedimiento de exoneración para la construcción de viviendas y obras de infraestructura; por lo tanto, si se quería restituir esta norma, lo

conveniente era incorporarla en la Ley de Contratación Pública como régimen de excepción y no crear otro cuerpo legal de contratación pública dispersando aún más el ordenamiento legal del país.

El Art. 1 del Decreto-Ley No 02 ⁸⁸, faculta al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, contratar con exoneración de los requisitos precontractuales, la construcción de hasta 100 unidades de vivienda de interés social, así como obras de infraestructura para el mismo fin; y, a los Ministerios de Obras Públicas, de Educación, de Agricultura, de Salud Pública y de Bienestar Social, para la contratación de obras de agua potable, alcantarillado, vialidad, riego, escuelas y similares, en forma directa hasta 6.000 salarios mínimos vitales, normando los procesos de contratación en vía reglamentaria ⁸⁹, sujetando la suscripción de contratos y ejecución de obras, a la Ley de Contratación Pública, y preveyendo en el Art. 6 del Reglamento, la asignación de responsabilidades a cada ministerio, a efectos de evitar, "...que haya superposición entre ellos o duplicidad de esfuerzos y funciones...".

Nuevamente, se incurre en duplicación de normas, al no tomar en cuenta que la Ley de Régimen Administrativo, con anterioridad a este ordenamiento jurídico, regula las competencias de cada ministerio; entonces, para que repetir las funciones o en su defecto porque no actualizar la Ley de Régimen Administrativo reforzando las competencias de cada Cartera de Estado o suprimir este cuerpo legal si no cumple ningún papel, pero, la existencia simultánea de varias normas sobre un mismo tema da lugar a confusión en su aplicación.

La difusión sobre la modernización del Estado y los procesos de simplificación regulatoria, no han sido reconocidos en esta Ley, cuya existencia no se justifica jurídicamente.

Empero, para el cumplimiento de sus objetivos, el Gobierno Nacional dispuso la emisión de bonos del Estado, por la cantidad de

⁸⁸ Decreto Ley No 02, *Ley Especial para Contratación de Proyectos de Interés Social*, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 289 de 4 de octubre de 1993, se halla contenida en tres artículos.

⁸⁹ Decreto Ejecutivo No 1226 publicado en el Registro Oficial No. 318 de 17 de noviembre de 1993, *Reglamento para Normar los Procedimientos de Contratación, previstos en la Ley Especial para Contratación de Proyectos de Interés Social*.

setenta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América, destinando el producto de la negociación para el financiamiento de proyectos de interés social en los campos de vivienda, salud, educación, desarrollo comunitario, agua potable, vialidad y riego; cantidad ésta que bien podría haberse asignado directamente a los correspondientes Ministerios, para la ejecución de obras, sin requerirse de un nuevo sustento legal.

Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.-

Dentro del auge de reformas estructurales que se han venido dando en nuestro país, se consideró que uno de los grandes cambios que ha enfrentado el mundo en las últimas dos décadas ha sido la liberalización de los sistemas financieros, a través de la desregularización, de la libre competencia entre los agentes que participan en el mercado y del avance tecnológico. Este proceso ha dado lugar a que la actividad financiera amplíe su gama de oportunidades, pero también a que modifique su exposición al riesgo, obligando a cambiar la orientación y funciones del organismo de supervisión del sector financiero, para hacerlo más eficiente, técnico y congruente con la evolución de la intermediación financiera ⁹⁰.

En este contexto nació la Ley No 52 que contiene la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 439 del 12 de mayo de 1994, señalando, el Art.1, el ámbito de su competencia, que rige para los tres sectores de la economía: sector privado, sector público y sector autogestionario, y cuya finalidad es regular la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero. El Art. 2, define lo que son las instituciones financieras privadas los bancos, las sociedades financieras, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público; restringiendo el ámbito de acción de estas dos últimas entidades, haciéndose distinción entre

⁹⁰ Tomado de la exposición de motivos del proyecto de Ley General de Instituciones Financieras, enviado por el señor Presidente Constitucional de la República al señor Presidente del H. Congreso Nacional, mediante Oficio No 94 - 3691 -DAJ - T. 915 de 19 de abril de 1994.

éstas Instituciones del Sistema Financiero Nacional. La incorporación de las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito y las cooperativas de ahorro y crédito en igualdad de condiciones que las instituciones financieras privadas, se ha efectuado sin reconocer sus específicas características y peculiaridades, lo que estaría en abierta oposición a lo previsto en el Art. 46 numeral 3 de la Carta Constitucional que consagra que el Estado dictará leyes para la regulación y desarrollo del sector comunitario o de autogestión, integrado por las empresas cooperativas.

La parte final del inciso tercero del Art. 1, de la Ley ibidem, dispone, que las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, quedan sometidas a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control que realizará la Superintendencia dentro del marco legal que regula a dichas instituciones, siendo aplicable también el Art. 2 de la Ley de Cooperativas, que prescribe que los derechos, obligaciones y actividades de las cooperativas y de sus socios se regirán por sus normas, por las del Reglamento General, reglamentos especiales, los estatutos y por los principios universales del cooperativismo.

Existe cierta incongruencia en lo estatuido en los Arts. 2, 3 y 216 de la Ley General de Instituciones Financieras, cuando en el primero de los artículos citados se considera a las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público como instituciones financieras privadas sin distinción alguna; el Art. 3 restringe el ámbito de sus operaciones y el Art. 216 faculta a las cooperativas sometidas a esta Ley a realizar operaciones activas y pasivas con sus socios y con terceros, si su Estatuto social así lo permite. De acuerdo con la Ley, las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público no están facultadas para efectuar las siguientes operaciones: Negociar documentos resultantes de operaciones de comercio exterior; Negociar títulos valores y descontar letras documentarias sobre el exterior, o hacer adelantos sobre ellas; Efectuar por cuenta propia o de terceros operaciones con divisas, contratar reportos y arbitrajes sobre éstas y emitir o negociar cheques de viajeros; Efectuar operaciones de arrendamiento mercantil de acuerdo a las normas previstas en la ley; Comprar o

vender minerales preciosos acuñados o en barra y garantizar la colocación de acciones u obligaciones.

Anteriormente las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público, conforme a la Ley de Cooperativas, se encontraban bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, hasta 1985, en que, por disposición del Art. 17 reformado, de la Ley General de Bancos, hoy derogada, pasaron al control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos, por considerarlas entidades de intermediación financiera.

Al 31 de diciembre de 1992, la Superintendencia de Bancos, informó, que el volumen de crédito concedido por las 23 cooperativas alcanzaron 79.857 operaciones originales y 2.244 renovaciones, dando un total de 82.101 operaciones de las cuales el 27.9% se destino para construcción ²¹.

El sistema mutual, estaba regulado por la Ley constitutiva del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, hasta la expedición de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que deroga todas las normas que le vinculaban con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda e incorpora en este nuevo ordenamiento legal el Título XIII que contiene "Disposiciones Especiales para las Asociaciones Mutualistas", cuya personería jurídica y aprobación de estatutos le corresponde a partir de la vigencia de esta Ley, a la Superintendencia de Bancos.

Las Mutualistas no están autorizadas para realizar todas las operaciones previstas para el sistema financiero, restringiendo su accionar en este campo y facultándoles para efectuar inversiones en proyectos de desarrollo de vivienda y construcción, las que no podrán exceder del cincuenta por ciento de su patrimonio técnico.

Para el giro ordinario de sus operaciones, estas entidades deberán contratar con compañías de seguros privadas un seguro de hipoteca y de desgravamen que cubra el riesgo de muerte o incapacidad del deudor.

La Función Ejecutiva se encuentra delegada para expedir las normas de organización y funcionamiento de estas asociaciones,

²¹ Superintendencia de Bancos, Memorias 1992.

encontrándose en estudio el proyecto respectivo.

La Ley de Instituciones Financiera, confirma también, la competencia del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para dictar las políticas generales de vivienda.

En cuanto al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, la Ley Ibidem, suprimió la obligatoriedad de adquisición de bonos del BEV por parte de la banca privada, restando la disponibilidad de fondos provenientes de este sector, que precedentemente, bajo el principio de solidaridad coadyuvaba obligatoriamente en el financiamiento habitacional destinado a los grupos de menores recursos económicos.

Sin embargo, subsiste la posibilidad de que el BEV pueda continuar emitiendo bonos, los que deberán ser negociados conforme a la Ley de Mercado de Valores ⁹².

Ley de Creación del Fondo de Solidaridad.-

Las tendencias sobre el nuevo papel del Estado y la reducción de su tamaño, se plasmaron en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, diciembre de 1993, promoviendo la venta de activos de propiedad de las entidades del sector público, preveyéndose que los ingresos que se produzcan por este concepto se depositen en la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional y sean destinados a proyectos de desarrollo social a fin de fortalecer la educación y la salud pública, los **programas de vivienda**, electrificación rural, agua potable, alcantarillado y demás servicios básicos ⁹³.

El 24 de marzo de 1995, se creó el "Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Humano de la Población Ecuatoriana", como organismo de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financieros propios, adscrito a la Presidencia de la República, con un capital inicial autorizado en moneda nacional, equivalente a **tres mil millones de dólares** USA, recursos éstos que se derivarían de las enajenaciones de la participación del Estado en

⁹² Art. 220 de la *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*.

⁹³ Art. 62, *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, Registro Oficial No 349 de 31 de diciembre de 1993.

las empresas estatales, de la transferencia de bienes de su propiedad y de las concesiones para la prestación de servicios públicos a la iniciativa privada.

El Fondo de Solidaridad, está orientado, según su Ley constitutiva, preferentemente hacia los sectores más deprimidos del país, siendo su objetivo el financiamiento de programas de educación; de salud, de maternidad gratuita y nutrición infantil, saneamiento ambiental, dotación de agua potable y alcantarillado; del desarrollo urbano; de la preservación del medio ambiente; **de vivienda de interés social**; de electrificación rural; de fomento y promoción cultural; y, otros que tengan la finalidad de promover el bienestar social en el contexto del desarrollo comunitario y el empleo productivo ⁹⁴.

Con tantos recursos financieros y con tantas funciones se pensaría que, lo que se ha creado es un super-ministerio, pero lo que se ha creado es un nuevo ente burocrático financiero, autónomo y a su vez adscrito a la Presidencia de la República, en contraposición con los principios de modernización, eficiencia y transparencia recogidos por la Ley de Modernización, que pregona que el proceso de modernización comprende la racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos ⁹⁵.

Vale la pena evocar que los distintos gobiernos de turno han creado **fondos** destinados a solventar gastos derivados de emergencias nacionales; de desnutrición; de saneamiento ambiental, de educación, etc., cuyo manejo ha estado vinculado directamente con la Presidencia de la República, habiéndose adoptado diversos nombres: **Fondo de Emergencia Nacional; Unidades Ejecutoras; Red Comunitaria; Fondo de Inversión Social de Emergencia**, etc., desconociendo que

⁹⁴ Art. 2 de la *Ley de Creación del Fondo de Solidaridad*, publicada en el Registro Oficial No 661 de 24 de marzo de 1995.

⁹⁵ Art. 5 literal a), de la *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, publicada en el Registro Oficial No 349 de 31 de diciembre de 1993.

criterios **técnicos** o **políticos** han primado en la priorización de atención de necesidades, en un país como el nuestro en el que falta mucho por hacer y hay escasez de recursos por lo que se debe optimizar los mismos.

Pese a que el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén ha preconizado la racionalización de las entidades públicas a efectos de evitar duplicidad de funciones, creó el Fondo de Inversión Social de Emergencia FISE, en marzo de 1993, cuyo objetivo principal es "mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población en situación de pobreza", entre otros, para dos años más tarde aprobar "el fondo de solidaridad" que en esencia persigue los mismos propósitos.

La presencia de este **fondo de solidaridad** en el quehacer nacional debilitaría la gestión y funciones inherentes a cada Ministerio, diluyendo responsabilidades en perjuicio de la colectividad. Se pretende que este organismo sea programador y ejecutor de obras, con un Directorio integrado por diez miembros, que lo volverían lento y difícil en la toma de decisiones, lo que sería oneroso para los ecuatorianos.

El Gobierno debería propender al fortalecimiento de las Secretarías de Estado para que cumplan sus funciones en un marco de planificación adecuada y coordinada, de tal manera que respondan a las expectativas de la población, por lo que se hace imprescindible la derogatoria de esta Ley, sin perjuicio de que los recursos asignados para programas de interés social y en especial para vivienda sean transferidos a los respectivos Ministerios para la inversión social correspondiente.

Institutos de Seguridad Social.-

Precedentemente se indicó que entre las entidades involucradas con el quehacer habitacional se encontraba el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que, en calidad de inversionista, concedía a sus afiliados, préstamos hipotecarios, destinados para vivienda.

Sin embargo, en los últimos años ha sido muy cuestionada su gestión, lo que influyó para que sectores como las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se apartaran de este sistema y formaran sus propios Institutos de seguridad social, preveyendo entre las prestaciones que conceden a sus afiliados, la concesión de préstamos hipotecarios

destinados a la adquisición, mejora o rehabilitación de viviendas; mientras tanto, el IESS se ha excluido de este servicio.

Ley de Inquilinato.-

La demanda de vivienda, conlleva también la existencia de **inquilinos** o **arrendatarios**, cuyas relaciones derivadas de los contratos de arrendamiento en el perímetro urbano, se hallan normadas por la Ley de Inquilinato, que inspirada en el derecho social tiende a proteger al inquilino o arrendatario del **fuerte**, léase propietario o arrendador, buscando un equilibrio en las condiciones de arrendamiento.

La primera Ley de Inquilinato, data de 1950, reformandose en varias oportunidades. Posteriormente, la Comisión Legislativa expidió el 8 de octubre de 1962 la nueva Ley de Inquilinato, que con el decurrir del tiempo fue necesario innovarla y reformada, siendo codificada en 1978.

Los cambios tecnológicos, la expansión de las ciudades, el crecimiento poblacional, etc., demandaron actualización de este instrumento jurídico, conservando el interés protectorio hacia el inquilino, así tenemos, que la Ley determina expresamente que "Los derechos del inquilino son irrenunciables"; se prohíbe que las pensiones de arrendamiento para vivienda, sean convenidas en moneda extranjera o con referencia a moneda extranjera, así como estipular el incremento automático de pensiones locativas, durante la vigencia mínima del contrato (dos años).

La Ley de Inquilinato ha previsto que si el inquilino fuere responsable de daños causados en el local arrendado o en las instalaciones de agua potable, luz eléctrica y servicio higiénico, esta obligado a la inmediata reparación. En la práctica los **arrendadores** solicitan la entrega de una determinada cantidad de dinero efectivo o una letra de cambio, por concepto de **garantía** que sirve para solventar los posibles daños que pudiese causar el inquilino, lo que obstaculiza el arrendamiento si no se dispone de dinero extra para ese fin.

El derecho de propiedad y su función social.-

El derecho de propiedad, en nuestro ordenamiento, esta reconocido constitucionalmente mientras cumpla su función social y se enmarque en criterios redistributivos del ingreso a efecto de

compartir toda la población de los beneficios de la riqueza y el desarrollo.

En esta y en otras legislaciones el concepto de propiedad esta íntimamente ligado con el sistema económico, el derecho de propiedad es garantizado mientras cumpla su deber que esta relacionado con el interés de otros a fin de evitar su uso y abuso indiscriminadamente.

Eduardo Novoa Monreal, expresa que, el concepto de propiedad trasciende el campo del derecho, transformándose en un elemento irreductible del sistema económico que rige en una sociedad concreta y en la variable de su régimen social. Señala que,

la función social de la propiedad mira a que el ejercicio del derecho correspondiente se realice con respeto de los intereses del Estado, en cuanto éste representa la organización suprema que se ha dado la colectividad, y de todas las exigencias del bien común, por considerarse que el propietario tiene la cosa en nombre y con autorización de la sociedad y que sólo puede hacer uso de las facultades que sobre ella tiene en forma concordante con los intereses de esa misma sociedad ... ⁹⁶.

En las sociedades actuales, el régimen de propiedad, presenta diversas características jurídicas, así: la propiedad inmobiliaria rústica y urbana; la propiedad comunal; la propiedad horizontal; la propiedad inmaterial, intelectual e industrial; la propiedad empresarial, etc., ocasionando cambios muy importantes que inciden básicamente en el sistema económico del país, y en el régimen de propiedad de bienes inmuebles en particular.

La propiedad urbana esta regida por un conjunto de regulaciones que generan una suerte de legalidad, no existiendo para ello criterio redistributivo, ni criterio social, sino la intención de garantizar el derecho de todos. La propiedad urbana encuentra limitada su utilización a través de las ordenanzas municipales, por ejemplo el propietario de un predio que construya por sobre la altura permitida, la autoridad podría ordenar su derrocamiento; el

⁹⁶ Eduardo Novoa Monreal, *El Derecho de Propiedad Privada*, Editorial TEMIS, Bogotá 1979, pp. 1 y 62.

parque Metropolitano de Quito, considerado como reserva ecológica, a pesar de encontrarse en el sector urbano no permite construcciones para vivienda; los retiros frontales o laterales que deben observarse previo a la construcción de vivienda, no siempre contribuyen a optimizar la utilización del suelo, sino a mantener el entorno, etc..

La demanda de vivienda urbana gestó las primeras viviendas en alturas, como respuesta a un mejor aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, dictándose en 1961 la Ley de Propiedad Horizontal. En este régimen de propiedad se complementa la propiedad individual específica que se tiene sobre cada uno de los locales o departamentos o casas ya sea con salida independiente o por medio de pasajes en común, con la propiedad comunal, esto es, la existencia simultánea de derechos privativos y derechos compartidos, unidos en la facultad de su libre disposición.

La declaratoria de régimen de propiedad horizontal le corresponde al municipio previa la presentación de planos en el que se especifique alicuotas, áreas comunales, parqueaderos, etc., debiendo inscribirse en el Registro de la Propiedad. Constituye obligaciones de los condóminos, el usar los bienes en la forma prevista en el reglamento; pagar las expensas para el mantenimiento, reparación y seguro.

Se adquiere la propiedad horizontal conforme a las normas del derecho común, aunque es frecuente la venta en planos o la promesa de venta del edificio en construcción.

Esta modalidad de propiedad ha sido aceptada como mecanismo de solución de vivienda, por abaratar costos y proporcionar seguridad, sin embargo, otro segmento de la población no acepta argumentando que es un régimen limitativo y que no permite ampliar la vivienda.

Pese a que los distintos gobiernos de turno, al evaluar el problema de la vivienda en el Ecuador, han insinuado que es imperativo las reformas legales con el objeto de cumplir con las políticas propuestas, poco o nada se ha hecho en ese sentido, especialmente en lo atinente a la utilización del suelo.

Proyectos normativos en estudio.-

El Gobierno Nacional con el objeto de "implantar un sistema de subsidios directos y transparentes, dirigido a los grupos

de más bajos ingresos", ha elaborado un marco regulatorio tendiente a que la demanda potencial en el mercado habitacional, se convierta en demanda efectiva, a través de la creación del subsidio habitacional directo como complemento financiero al ahorro y al crédito hipotecario, con carácter no reembolsable y por una sola vez en cada caso, bajo un estricto sistema de calificación de los beneficiarios. Este subsidio habitacional estaría destinado exclusivamente para la adquisición y/o construcción de nuevas soluciones habitacionales para uso de las familias beneficiarias.

Se ha propuesto que este subsidio se exprese en un certificado financiero emitido por el Estado Ecuatoriano a través del MIDUVI, nominado a favor de los jefes o responsables de las respectivas familias beneficiarias no propietarias de vivienda alguna, certificado que tendría calidad de instrumento público endosable a ser cancelado por las entidades del Sistema Financiero a los promotores inmobiliarios o constructores, para ser luego descontado en la institución financiera que el MIDUVI determine. Se expresa que, en ningún caso se pagará al beneficiario directamente.

El subsidio habitacional se aplicará en el sector urbano en las soluciones que no excedan de 2.000 UVCs, y, en las zonas rurales de 264 UVCs, las que no podrán enajenarse durante los cinco primeros años.

Se ha previsto que el Gobierno Nacional asigne una partida presupuestaria anual del 0.1% del Presupuesto General del Estado para el funcionamiento del Subsidio Habitacional, facultando al MIDUVI la expedición de un Reglamento Especial en el que se especifiquen los sistemas de calificación de los postulantes, los ahorros, el tipo de solución habitacional a adquirirse, etc.

En el anteproyecto de Reglamento Especial se prevé que el Subsidio habitacional se exprese en UVCs, y, para el caso de vivienda rural el monto máximo del bono sería de 236 UVCs esto es el 89.40% del valor máximo de la vivienda; en tanto que para el sector urbano se ha previsto varias escalas que van desde 526UVCs a 100 UVCs, esto es, del 26.3% al 5%, en forma inversamente proporcional al ahorro, al tipo de vivienda y a los ingresos del solicitante.

Para el efecto se ha propuesto un puntaje por cada UVC ahorrada, en tanto que el crédito hipotecario a concederse se debe

sujetar a las condiciones exigidas por la entidad prestataria.

Este proyecto recoge básicamente experiencias legislativas implantadas en varios países de América Latina, como Chile, Colombia, Uruguay, El Salvador, Costa Rica y otros ⁷⁷, en que según se afirma su aplicación ha dado resultados positivos.

El sistema de subsidios para el sector vivienda se ha encausado bajo los principios de transparencia, directos, descentralizados, únicos y por una sola vez en la vida y complementarios, este último está ligado al ahorro previo y al crédito hipotecario ⁷⁸.

Pese a que se ha considerado al subsidio habitacional como una forma de redistribución y de estímulo al ahorrista que persigue una vivienda para su uso, y contando con el acervo de los estudios realizados sobre su conveniencia, ha faltado decisión política para su implementación en nuestro país.

Hiram Quiroga F., expresa que el subsidio habitacional debe insertarse en una política nacional de vivienda y esta a su vez estar incierta en la política macroeconómica, social y política, las del medio ambiente, el ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos del país ⁷⁹.

La implantación de este mecanismo ha generado expectativas en diversos sectores de la colectividad como una medida de acceder a una vivienda adecuada y de producir para esa demanda, pero la demora en la toma de decisiones ha diluido estas esperanzas, sin presentar ninguna otra alternativa válida.

⁷⁷ Ver Ponencias presentadas en el VI Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales - CELEH - sobre *Financiamiento de Vivienda para Grupos de Bajos Ingresos: Experiencias y Alternativas en América Latina*, Quito, noviembre de 1994.

⁷⁸ Vicente Domínguez Vial, CG Consultores C.Ltda., *Conjunto de Principios para Definir el Marco Conceptual de los Subsidios Habitacionales en el Ecuador*, Informe de Consultoría, presentado a la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano Para Sud América RHUDD S/A., mayo de 1994, p.6.

⁷⁹ Hiram Quiroga F., *Inversión Financiera en el ámbito de la Vivienda y el Subsidio Habitacional*, Colegio de Arquitectos del Guayas, pp. 2 y 3.

CAPITULO III

EL CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1.- Antecedentes, Población y Vivienda.-

1.1.- Antecedentes.-

Quito, ha sido motivo de estudios de diversa naturaleza: por su conformación heterogénea; su capacidad receptiva de migrantes; su expansión urbana; su desarrollo empresarial; su arquitectura; su crecimiento geográfico, etc., destacándose en cada uno de ellos los factores que incidieron en el desarrollo de la ciudad, en sus diferentes épocas, en mayor o menor grado.

Los cambios suscitados en el sector urbano, han estado acompañados por un ordenamiento jurídico, que no siempre ha respondido a las demandas sociales, por lo que, el presente análisis esta encaminado a conocer sobre el rol que ha desempeñado el marco regulatorio en el quehacer local y su influencia en la vivienda de interés social en particular, a partir de 1988, sin desconocer que la concentración poblacional en el Área urbana de Quito se debe a los modelos de desarrollo vigentes en el país.

Desde los años sesenta, la implementación de la reforma agraria, la adopción del modelo de sustitución de importaciones y el auge petrolero, entre otros, intervinieron en el desarrollo socio económico del país y en el desarrollo del centro político - administrativo - económico del Ecuador, Quito, en su calidad de capital de la República, desencadenando una fuerte corriente migratoria que, en búsqueda de mejores condiciones de vida se trasladó a la ciudad, adaptándose a situaciones difíciles, pero que atraídos por la **ciudad** por las posibilidades de trabajo, de estudio, de infraestructura, etc, ¹⁰⁰ se acomodaron a las nuevas circunstancias.

¹⁰⁰ Según el resultado del estudio de casos efectuado por el CEPAR, la principal causa de migración hacia Quito era la económica (38 %), en segundo lugar la familiar y en tercer lugar la educativa.

Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable - CEPAR-, *Inmigración a Quito y Guayaquil (Estudio de Casos)*, Noviembre, 1985, Quito - Ecuador.

Quito, de 3.020 hectáreas en 1970, creció a 19.176 hectáreas a 1989 ¹⁰¹ al incorporarse los asentamientos de hecho que se encontraban fuera del límite urbano, produciéndose un exagerado crecimiento territorial superior al crecimiento poblacional. Esta expansión fue agregando nuevas zonas que comprendían los asentamientos que se habían articulado a la ciudad, especialmente en sentido longitudinal norte - sur, lo que modificó la fisonomía de la ciudad, estimándose que el 60% no contaba con autorización municipal y no había observado regulación alguna.

1.2.- Población.-

a) El crecimiento poblacional en Quito.-

Entre 1950 a 1990, la población urbana de Quito se incrementó en aproximadamente cinco veces de 224.344 a 1'105.889 habitantes, constituyendo su mayor aumento entre 1974 a 1990, en que de 624.094 paso a 1'105.889; mientras que, en el Distrito Metropolitano ¹⁰² la población, en el período 1974 - 1990, casi se duplicó, pasando de 742.537 a 1'336.237, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Año	Quito Urbano	Distrito Metropolitano
1974	624.094	742.537
1982	890.355	1'055.509
1990	1'105.889	1'336.237

Fuente: "Quito en Cifras" - Dirección de Planificación,

I. Municipio de Quito - 1992.

El Distrito Metropolitano de Quito esta integrado por la población urbana de Quito y la población de las veinte y cuatro parroquias del área metropolitana conformadas por: Alangasi, Amaguaña, Calacali, Calderón, Conocoto, Cumbaya, Checa, El Quinche, Guangopolo, Guayllabamba, La Merced, Llano Chico, Lloa, Nayon, Nono, Pifo, Pintag, Pomasqui, Fueno, San Antonio, Tababela, Tumbaco,

¹⁰¹ *Asentamientos Populares* - Ilustre Municipio de Quito, Dirección de Planificación, Quito 1992, pp.18, 21.

¹⁰² El territorio del Distrito Metropolitano de Quito es el mismo que constituye el Cantón Quito. Art. 5 de la *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito*. R. O. No 345 del 27 de diciembre de 1993.

Yaruqui y Zambiza, debiéndose destacar que en 1974 ninguna de estas parroquias alcanzaba 15.000 habitantes, mientras que en 1990 cuatro superan esa cantidad: Amaguaña con 16.779, Calderón con 36.297, Conocoto con 29.164 y Tumbaco con 23.229 habitantes ¹⁰³.

De estas cifras se deduce que en 1990, el 13.70% de la población total del país habitaba en Quito.

El V Censo de Población, efectuado en 1990, determinó que el cantón Quito estaba formado por 1'409.845 habitantes, de los cuales el 78% corresponden al área urbana y el 22% al sector rural, con una proyección para 1995 de 1'703.647 habitantes, distribuidas el 82.3% en el área urbana y el 17.7% en el área rural; en tanto que, para el año 2.000, el 84% estaría en el sector urbano ¹⁰⁴.

A nivel nacional, la tasa de crecimiento promedio anual, entre 1982 - 1990 fue de 2,19% mientras que en Quito del 2,99%, con el 62.6% de la población menor de treinta años.

El 38.7% de la población de Quito es inmigrante, proviniendo principalmente de las provincias de la sierra, Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo y Loja. Por cada persona que emigra de Quito, inmigraron casi tres personas ¹⁰⁵, siendo por tanto positivo el resultado de inmigrantes.

b) Condiciones socio - económicas de la población de Quito.-

En el último Censo, Quito registró el 3.8% de población analfabeta, frente al 12.9% en el resto del país, excepto Guayaquil que presentó una tasa inferior, 3.4%.

En la población de sexo femenino prevaleció el analfabetismo; a nivel nacional el 12%, en Quito el 5,1% y en Guayaquil el 4% ¹⁰⁶.

En 1990, la población económicamente activa en Quito, (PEA)

¹⁰³ Quito en Cifras, Municipio de Quito, 1992, p.46.

¹⁰⁴ INEC, Ecuador: Proyecciones de Población por Provincias, Cantones, Áreas, Sexo y Grupos de Edad, agosto, 1994, p. 72.

¹⁰⁵ INEC, Guayaquil, Quito y Resto del País, un estudio socio - demográfico comparativo, Junio 1994, p. 25.

¹⁰⁶ INEC, Guayaquil, Quito y Resto del País: Un Estudio Socio - Demográfico Comparativo, junio de 1994, p.27.

representaba el 47.72% (población de más de ocho años), el 50.36% la población económicamente inactiva (PEI), y el 1.92% no declarado ¹⁰⁷.

La instrucción de la PEA, alcanzaba los siguientes niveles: el 36.26% secundaria; el 31.14% primaria y el 22.63% superior. Las principales ramas de la actividad económica en que se ha distribuido la PEA urbana son: servicios 38.62% (169.256); comercio 19% (83.336); industria manufacturera 16.9% (74.021); construcción el 6.7% (29.402); establecimientos financieros 5.9 % (25.718) y transporte el 4.9% (21.522).

La mayoría de los trabajadores de Quito, a 1990, eran asalariados, el 42.1% dependientes del sector privado, el 17.4% del Estado y el 2.6% del Municipio o Consejo Provincial, lo que da un total de 62.1% de trabajadores dependientes; mientras que el 22.2% son autónomos y el 8.6% patronos o socios activos ¹⁰⁸.

Las tendencias registradas en el censo de 1982 fueron modificadas con los resultados obtenidos en 1990, especialmente en el sector de asalariados que del 71.1% bajo al 62.1%; del 17.1% por cuenta propia, aumento al 22.2% y del 4.8% de patrono o socio activo paso al 8.6%. Esta situación se ha mantenido sin variaciones significativas hasta 1994 conforme los resultados de la encuesta de empleo, subempleo y desempleo a 1994, esto es:

- asalariado privado 45.34%
 - asalariado de gobierno 16.70%
 - cuenta propia 21.76%
 - patrono o socio 8.72%
 - servicio doméstico 4.3%
 - trabajador familiar 3.18%
- no remunerado.

Los ingresos mensuales que perciben los hogares de Quito

¹⁰⁷ INEC, *V Censo de Población, Resultados Definitivos, Provincia de Pichincha*, Septiembre de 1991, p. 57.

¹⁰⁸ INEC, *Guayaquil, Quito y Resto del País: Un Estudio Socio - Demográfico Comparativo*, junio de 1994, p. 40.

107 son:

1.6% menos de 1 salario mínimo vital (SMV); 16.3% entre 1 y 3 SMV;
25.4% entre 3 y 5 SMV; 14.3% entre 5 y 7 SMV; 14% entre 7 y 10 SMV;
18.7% superior a 10 SMV; y 9.7% superior a 20 SMV (1 SMV =
S/. 66.000).

De estas cifras se desprende que el 43.3% de la población en Quito, percibe ingresos inferiores al equivalente a cinco salarios mínimos vitales, aspecto éste ligado a factores educacionales y ocupacionales y que son muy importantes para establecer la capacidad de pago o de ahorro del jefe del hogar con fines habitacionales ya sea para pagar el alquiler o para adquirirla.

Los resultados de la Encuesta Urbana de Empleo, Subempleo y Desempleo correspondiente al primer semestre de 1994, efectuada por el INEC, nos demuestra nuevas tendencias en la conformación de la población económicamente activa de Quito, según el siguiente detallar:

Población urbana	1'324.424
Población económicamente activa	45.3%
- ocupados	42%
- desocupados	3.3%
tasa de desempleo	9.7%
Población económicamente inactiva	35.6%

La población ocupada urbana, se distribuye en: 61.96% en el Sector Moderno; el 32% en el Sector informal; el 1.14% en Actividades Agrícolas y el 4.90% en el Servicio Doméstico.

Por niveles de ingreso mensual se divide en:

2.5% menos de 1SMV (julio / 1994 = 1 SMV = S/. 70.000);
9.7% hasta 2 SMV;
16.0% de 2 a 3 SMV;
8.3% de 3 a 4 SMV;
14.0% de 4 a 5 SMV;
9.0% de 5 a 6 SMV;
26.4% de 6 y más SMV ; y

107 Cámara de la Construcción de Quito, *Primer Estudio de Mercado de Edificaciones Urbanas en la ciudad de Quito*. Directora: María del Carmen de Bassante, mayo de 1994.

el resto de la población corresponde a familiares no remunerados o ignorados, ¹¹⁰ .

Por tanto, el 50.5% se encuentra percibiendo menos de cinco salarios mínimos vitales, debiendo aclarar que el salario mínimo vital es uno de los rubros que conforman la remuneración mensual del trabajador, la que a julio de 1994 equivalía aproximadamente a cuatro salarios mínimos vitales, ver Cuadro No. 15, anexo.

De lo expuesto se colige que, el grueso de los trabajadores de Quito se encuentra al límite de los salarios fijados por el gobierno nacional, lo cual demuestra que la mayoría del sector empleador simplemente se allana a los mínimos señalados por el Estado.

Por no ser parte de este estudio no se analizan los diferentes mecanismos de fijación salarial, los cuales inciden en la percepción del ingreso familiar del trabajador, ya que vía contratación colectiva, varias organizaciones de trabajadores han conseguido financiamiento para vivienda.

1.3.- La vivienda en Quito.-

Durante el período, 1974 - 1990, la vivienda en Quito y en el Distrito Metropolitano de Quito, según los censos nacionales era de:

Año	Quito urbano	Distrito Metropolitano
1974	121.364	145.726
1982	193.331	226.302
1990	274.279	343.083 ¹¹¹ .

En los períodos intercensales de ocho años cada uno, el crecimiento viviendístico urbano de Quito ha sido de 71.967 y de 80.948 unidades habitacionales, frente a un crecimiento poblacional decreciente en el mismo período de 266.261 y 215.534, respectivamente; en el Distrito Metropolitano se observa similares tendencias, tanto en la población como en la vivienda, así tenemos que de 312.972 en el primer tramo pasa a 280.728 habitantes en la segunda etapa censal, en tanto que, la vivienda de 80.576 pasa a 116.781 en el segundo período. De mantenerse esta tendencia,

¹¹⁰ INEC, *Empleo, Desempleo y Subempleo, en el sector urbano, a julio de 1994*, noviembre de 1994, p. 128.

¹¹¹ *Quito en Cifras*, Municipio de Quito, 1992, p. 82.

inversamente proporcional, podría dar lugar a que acorriásemos la brecha con el déficit cuantitativo de vivienda, no así con el déficit cualitativo, independiente de la modalidad de tenencia de la vivienda, es decir, que una sola familia podría ser propietaria de dos o más viviendas.

El 42% de las viviendas se clasifican en casa o villa; el 29.3% en departamentos; el 21.2% cuartos en inquilinato; el 7.1% en mediaguas; el 0.3% rancho-covacha, y el 0.1% en otros

112.

Si aceptamos que la vivienda adecuada es aquella denominada casa o villa o departamento, según la clasificación de tipologías expuestas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, tendríamos que para 1990 el déficit cualitativo en Quito sería alrededor del 28.7% (78.917) viviendas y en el Distrito el 27.7% (95.189), a las que se deberían agregar las viviendas que carecen de servicios básicos, lo que se vuelve una cantidad preocupante. La dotación de servicios básicos es:

	Quito	Distrito
- abastecimiento de agua por red pública:	83.0%	77%
- sistema de eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado:	79.8%	70%
- servicio eléctrico:	96.8%	93.4%
- servicio telefónico:	38.4%	33%
- disponibilidad de servicio higiénico de uso exclusivo:	69%	63%

Fuente: INEC V Censo de Población y IV de Vivienda 1990 ¹¹³.

El servicio básico de mayor cobertura es el eléctrico, que supera el 90%, mientras que, el resto de servicios es deficitario. Empero, la gente en su afán de tener vivienda propia inicia su construcción, muchas veces con materiales de desecho, sin ningún asesoramiento técnico, en suelos y lugares no aptos para vivienda, lo cual incrementa el déficit cualitativo.

En cuanto al déficit cuantitativo podríamos aproximarnos desde

¹¹² INEC, *IV Censo de Vivienda, 1990, Resultados Definitivos, Provincia de Pichincha*, septiembre de 1991, p. 41.

¹¹³ INEC, *Resultados Definitivos, Provincia de Pichincha, Vivienda*, Septiembre de 1991, p.42.

el régimen de propiedad, que a 1990 reflejo lo siguientes:

Año	Quito	Distrito	tenencia
1990	42.2%	46.5%	propia
	49%	43%	arrendada

De la vivienda propia, el 93.3% en Quito y el 91.2% en el Distrito, corresponden a casas o villas o departamentos, siguiéndole en porcentaje las denominadas "mediaguas"; mientras que de la vivienda en arrendamiento, apenas el 54% corresponde a casas o villas o departamentos.

Para 1995, la Cámara de la Construcción de Quito, estableció que el 62.5% de los hogares residentes en la zona urbana de Quito y en los Valles de Tumbaco y los Chillos, habita en vivienda propia; el 30% arrienda; el 4.5% ocupa por servicios y el 1.3% tiene en anticrédito ¹¹⁴. Si partimos de este supuesto, tendríamos que en el lapso de cuatro años se ha dado una mejora significativa en el régimen de propiedad de la vivienda, sin especificar las características de las mismas, al pasar del 42% al 62.5%, reduciéndose de esta manera el déficit cuantitativo al 37.5%, a lo que habría que añadir las nuevas viviendas que se requieren por crecimiento poblacional y aquellas que por terminar su vida útil deban ser reemplazadas.

a) Vivienda Informal.-

El inusitado crecimiento urbano, derivado especialmente de las corrientes migratorias hacia Quito, dio lugar a la formación de barrios periféricos, barrios populares, barrios marginales o asentamientos populares, caracterizados fundamentalmente por su inserción desordenada en el espacio urbano y fomentando el hacinamiento y la tugurización ¹¹⁵, como vivienda, generándose

¹¹⁴ Cámara de la Construcción de Quito, *Segundo Estudio de Mercado de Edificaciones Urbanas en la ciudad de Quito*, Departamento Técnico, Junio de 1995, Quito - Ecuador.

¹¹⁵ Ilustre Municipio de Quito, *Asentamientos Populares*, Dirección de Planificación, Quito, 1992, p.7.

un proceso especulativo en el valor de la tierra ¹¹⁶, lo que impulso al Municipio capitalino a reprogramar su normativa urbana que apenas regulaba el 40%, así como sus proyecciones y la distribución del espacio.

Se cree que el hacinamiento y la tugurización en el Centro Histórico obedeció principalmente a un interés rentista de los propietarios que con este afán han "realizado modificaciones interiores en forma clandestina, subdividiendo viviendas y locales", adaptando viviendas unifamiliares a multifamiliares que, por su ubicación geográfica cercana a los servicios públicos y privados, actividades comerciales, centros educacionales y de salud, tienen demanda, deteriorando de esta manera el sector central y aumentando el déficit cualitativo habitacional. Se estima que el 73.08% de estas edificaciones son ocupadas por más de una familia, en ambientes reducidos y los servicios higiénicos son de uso comunitario ¹¹⁷, prevaleciendo la modalidad de inquilinato que representa el 43,6% de los usuarios, el 25,93% son propietarios y el 28,4% ocupan bajo otras modalidades (anticresis o servicios) ¹¹⁸.

En cambio, los asentamientos populares periféricos se originaron por la subdivisión de terrenos de uso agrícola sin autorización, urbanizaciones clandestinas y conurbaciones ¹¹⁹, ubicándose en las zonas periféricas de la ciudad, en forma inicial en los costados oriental y occidental de Quito que son zonas laderasas, lo que dificultaba el acceso a los servicios básicos.

¹¹⁶ "El precio de Quito de 1962 a 1975 se incrementó al 427,5% en términos absolutos. Los terrenos en áreas de expansión de la ciudad presentan el más alto incremento y en las áreas centrales, el más significativo en precios absolutos". Diego Carrión y otros, *Renta del suelo y segregación urbana*, Quito, 1978, en *Asentamientos Populares*, Ilustre Municipio de Quito, Dirección de Planificación 1992, p.24.

¹¹⁷ Ilustre Municipio de Quito, *Asentamientos Populares*, Dirección de Planificación, 1992, p. 56.

¹¹⁸ Municipio de Quito, *Asentamientos Populares*, 1992, pp. 60, 61.

¹¹⁹ Conurbaciones son los asentamientos humanos que debido al crecimiento de la ciudad se fueron incorporando a ella. Ilustre Municipio de Quito, Dirección de Planificación, *Asentamientos Populares*, 1992, p. 78.

Una investigación realizada por la Dirección de Planificación del I. Municipio de Quito, hasta 1991, registro 202 asentamientos de hecho en 3.975,90 hectáreas, con una población estimada de 200.000 habitantes, (18.27% de la población total de Quito). Los asentamientos de hecho se hallan distribuidos 47 en el sector norte, 14 en la zona central y 141 en el sector sur, de los cuales, a 1991, se han legalizado 137.

"La legalización de los asentamientos permite a su vez la legalización de la propiedad individual mediante la realización de escrituras en base a la autorización Municipal" ¹²⁰ .

La consolidación de estos asentamientos corresponden a la década de 1970, 1.938,57 hectáreas, 1980, 1.479 hectáreas y en 1990, 106,69 ha. Por la forma de acceder a la tierra, muchas familias no tienen títulos de propiedad por lo que tienen que recurrir a fondos propios o fondos de familiares para iniciar la construcción de su vivienda. A partir de la década de los ochenta, en los asentamientos populares, los materiales de construcción que se han utilizado predominantemente son: paredes de bloque, el 53.4% y de adobe el 17.4%; en pisos, la madera con el 56.1%. El área de construcción del 72.7% de las viviendas es inferior a 45 m². La mayoría de las viviendas periféricas carecen de acometida de agua potable y el cincuenta por ciento no disponen de canalización ¹²¹.

b) Vivienda formal.-

La falta de datos estadísticos, hace que sea muy difícil precisar el origen de la provisión de vivienda **formal** de interés social en Quito. Sin embargo, conviene citar a aquellas instituciones que en alguna forma han participado en actividades inherentes al sector vivierendístico, contribuyendo de esta manera a reducir el déficit habitacional en esta urbe, aunque no precisamente en beneficio de los estratos deprimidos.

- La Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la

¹²⁰ I. Municipio de Quito, *Asentamientos Populares* Dirección de Planificación, 1992, pp.82, 84 y 105.

¹²¹ Municipio de Quito, *Asentamientos Populares* ,1992, p.97.

Vivienda, en el cuatrienio 1988 - junio de 1992, a nivel nacional, han ejecutado 92.454 soluciones habitacionales, destinando el 66% para soluciones cuantitativas y, el 34% para cualitativas.

La ejecución de estas obras, ha beneficiado en más del cincuenta por ciento a las provincias de Pichincha (28.3%) y Guayas (26.8%).

De las 26.205 que corresponden a la provincia de Pichincha, el 84.2% están en Quito, esto es, 22.064, lo que significa el 23.9% nacional, destinándose el 70% a solución cuantitativa (15.371) y el 30% a cualitativa (6.693).

En el período comprendido entre agosto de 1992 a julio de 1995, en el cual la Junta Nacional de la Vivienda se extinguió por fusión con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y con el financiamiento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, se han concluido 53.604 soluciones habitacionales y 8.168 se encuentran en ejecución, lo que da un total de 61.772 ¹²².

De la información proporcionada por la Subsecretaría de Vivienda, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ha concluido en Quito 3.450 soluciones y 2.868 se encuentran en ejecución, lo que da un total de 6.318 soluciones cuantitativas, que equivalen al 10.23% del total nacional.

- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a título de inversión, concedía a sus afiliados préstamos hipotecarios destinados a vivienda. A partir de 1994 se han suspendido administrativamente la concesión de estos créditos, aduciendo el desfinanciamiento de la entidad.

Es de advertir que aproximadamente el 10% de toda la población ecuatoriana se halla incorporada al régimen de seguridad social, siendo sus afiliados beneficiarios de las prestaciones que otorga esta entidad. Los préstamos hipotecarios se concedían previo el cumplimiento de varios requisitos formales que sumaban un puntaje mínimo, a saber: años de aportación al IESS; número de cargas familiares; edad del solicitante, etc.,

y en forma proporcional a los ingresos económicos del peticionario, esto es, a mayor ingreso, mayor capacidad de endeudamiento, por lo que, de este pequeño porcentaje de afiliados, aún ha sido mucho más reducido el número de beneficiarios en la concesión de préstamos hipotecarios, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro, en el que se observa que en el período 1989 - 1994, la concesión de préstamos hipotecarios a nivel nacional ha sido decreciente.

AÑO	P.H. IESS nacional	P. H ¹²³ Reg. 1	P.H.% IESS	Afiliados IESS Regional 1, incluye Quito.
1989	6.950	2.253	32.41	345.280
1990	4.112	1.354	32.93	360.917
1991	1.581	528	33.40	382.637
1992	12.515	5.084	40.62	435.513
1993	7.790	2.955	37.93	467.967
1994	123	91	73.98	490.968
Total	33.071	12.265	37.08	

Fuente: Memorias Institucionales del IESS

El paulatino decrecimiento de los préstamos hipotecarios suscitado entre 1989 y 1991 aparentemente se debió a las expectativas generadas sobre la elevación de la cuantía de los créditos, lo que fue resuelto por el Consejo Superior del IESS, el 31 de octubre de 1991, en que se incremento los montos de los préstamos a 200 salarios mínimos vitales generales, cuando se solicitaba en forma individual y a 300 salarios mínimos vitales generales si era solidario, modalidad ésta adoptada con el fin de mantener el poder de adquisición del dinero con fines de vivienda, al relacionarse el monto del préstamo con el salario mínimo general. De ahí la explicación del crecimiento del 792% frente a 1991, de los préstamos hipotecarios concedidos en 1992. Su posterior declinación, en principio obedecería a las medidas restrictivas impuestas administrativamente por el IESS, aduciendo su descapitalización hasta llegar a excluir en 1995 la concesión de éstos créditos.

Si bien, esta Institución ha atendido a un sector minoritario

¹²³ La Región 1 del IESS comprende las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Esmeraldas, Napo y Sucumbíos.

en la solución del problema habitacional, no podemos desconocer que fue una de las pioneras en este campo, y que, aún con su mínima participación ha coadyuvado en el sector habitacional.

El IESS, administrativamente, ha dividido a las provincias del país en nueve regiones, de las cuales la regional No 1 en la que se encuentra la provincia de Pichincha y por ende la ciudad de Quito, ha sido beneficiada con el 37% de los préstamos hipotecarios concedidos.

El sistema mutualista, ha operado en Quito, principalmente a través de dos entidades, la Mutualista Fichincha, creada el 1 de noviembre de 1961 y la Mutualista Benalcázar, fundada el 12 de febrero de 1963.

La Mutualista Fichincha, a más de atender a la provincia que lleva su nombre, se ha extendido a las provincias de Cotopaxi, Los Ríos y Loja, manteniendo el cincuenta por ciento de sus locales (10) en la ciudad de Quito. De las 158.665 operaciones crediticias registradas entre 1988 - 1993, apenas el 40% corresponden a préstamos hipotecarios, prevaleciendo los préstamos quirografarios con el 48.4% y los préstamos prendarios el 11.6%. La inversión crediticia asciende a \$/.225.905'937.500, de las cuales, el 34% se ha destinado a préstamos hipotecarios; el 44% en préstamos quirografarios y el 22% en préstamos prendarios.

La Mutualista Benalcázar, con 12 locales en Quito, de los 16 abiertos para atención al público, ha extendido sus acciones a la provincia del Carchi.

De las 103.389 operaciones crediticias registradas entre 1988 - 1993, el 64.25% corresponden a préstamos hipotecarios; el 19.55% préstamos quirografarios y el 16.20% a préstamos prendarios. En estos préstamos se ha invertido \$/.108.596'585.900, destinando el 58.86% en préstamos hipotecarios; el 13.20% en préstamos quirografarios y el 27.94% para préstamos prendarios.

Del sistema mutualista nacional, los préstamos hipotecarios concedidos por las Mutualistas Pichincha y Benalcázar, representan más del cincuenta por ciento, sin embargo la tendencia es cada vez a realizar inversiones a corto plazo por considerarlas más redituables, apartándose algunas entidades de la filosofía de su creación original, operaciones éstas, actualmente avalizadas al

haberse incorporado el sistema mutual al sistema financiero nacional mediante la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Nacional ¹²⁴.

Existen otras instituciones involucradas en la facilitación de vivienda de interés social como las cooperativas de vivienda y las de ahorro y crédito y algunas organizaciones no gubernamentales, pero sobre sus operaciones, lamentablemente se carece de información.

Cabe indicar, que del total nacional de viviendas, el 12.1% esta ubicado en Quito, siendo la segunda ciudad del Ecuador, precedida por Guayaquil con el 14.7% de viviendas. En Quito el número promedio de ocupantes por vivienda es de 4.1. El 40.8% de las viviendas tiene uno o dos cuartos ¹²⁵.

La Encuesta Anual de Edificaciones, basada en los permisos de construcción concedidos durante el año 1991, por los Municipios del país y procesada por el INEC ¹²⁶, determina que de los 1.707 permisos otorgados en Quito, apenas el 12.5% corresponden a construcciones de menos de 100 metros cuadrados, entre las cuales podría encontrarse la vivienda de interés social, financiadas de la siguiente manera: el 60.2% con recursos propios; el 13.5% con recursos provenientes del IESS; el 13.5% del BEV; el 1.8% por las Mutualistas y el saldo por otras formas de financiamiento.

¹²⁴ La finalidad inicial, de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, era estimular el ahorro especialmente en las clases populares para la provisión de vivienda barata a sus socios.

Art. 36 de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito, derogado por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 439 de 12 de mayo de 1994.

¹²⁵ INEC, *Guayaquil, Quito y Resto del País: Un Estudio Socio - Demográfico Comparativo*, junio de 1994, pp. 51 y 55.

¹²⁶ A nivel nacional, en 1991 se otorgaron 11.629 permisos de construcción, de los cuales el 30% (3.497), corresponden a permisos de construcción de menos de 100m². INEC, *Encuesta de Edificaciones (Permisos de Construcción)*, Quito, 1991, p. 102.

2.- Normatividad Urbana.-

Por mandato constitucional, Quito en su calidad de capital del Estado Ecuatoriano es Distrito Metropolitano.

Por ausencia de legislación específica que regule sus actividades, fue preciso que se encuadre en el marco jurídico previsto en la Ley de Régimen Municipal, que determina que la finalidad del Municipio es buscar el bien común local, atendiendo las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de su respectiva jurisdicción, correspondiéndole planificar el desarrollo físico de sus áreas urbanas y rurales; controlar las construcciones; aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; controlar el uso del suelo; aprobar el programa de servicios públicos y reglamentar su prestación; adoptar los perímetros urbanos y fijar los límites de las parroquias de conformidad con la Ley, entre otras atribuciones asignadas.

El 27 de diciembre de 1993 en el Registro Oficial No 345 se promulgo la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, preveyendo en el Artículo 2 que las finalidades, además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, son:

- 1.- Regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer control y competencia en forma exclusiva y privativa, así como de las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;
- 2.- Planificar, regular y coordinar lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción;
- 3.- Prevenir y controlar cualquier tipo de contaminación ambiental; y
- 4.- Propiciar la integración y participación de la comunidad.

El Art. 5 delimita el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, señalando que es el mismo que constituye el Cantón Quito, en tanto que, el Art. 6 dispone que para efecto de la desconcentración administrativa y de servicios se divide el territorio distrital en zonas metropolitanas, ordenando que las comprendidas dentro del límite urbano de Quito se denominan zonas metropolitanas centrales y las demás zonas metropolitanas suburbanas, siendo competencia del Concejo, mediante Ordenanza establecerlas, fusionarlas o

suprimirlas.

Hasta la vigencia de esta norma específica, en el Distrito Metropolitano de Quito, únicamente regía la Ley de Régimen Municipal que sirvió de sustento para que el Municipio capitalino expidiese las Ordenanzas regulatorias correspondientes.

En las décadas del setenta y del ochenta se observaron cambios vertiginosos en la ciudad de Quito, que generaron un crecimiento incontrolado del Área urbana, sobrepasando cualquier previsión de su planificación, dando lugar este desorden imprevisto al surgimiento de barrios marginales, o periféricos, carentes de servicios básicos y de toda infraestructura, y, con ellos, otros problemas de contaminación ambiental, desempleo, delincuencia, etc..

Ante esta situación, el Municipio se vio abocado a adoptar medidas regulatorias de incorporación de estos sectores, a efectos de planificar y proveer de servicios, lo que provocó la proliferación de ordenanzas con miras a organizar los asentamientos populares y el contexto mismo de la ciudad, volviéndose de esta manera muy complejo el procedimiento normativo urbano, lo que obligó al Concejo Municipal de Quito a compilar y expedir la Ordenanza No 3050 que contiene la **Reglamentación Metropolitana de Quito**, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 342 del 22 de diciembre de 1993, que, pese a expedirse unos días antes de la promulgación de la Ley para el Distrito Metropolitano de Quito, guarda coherencia con este texto legal.

Reglamento Metropolitano de Quito.-

La Ordenanza 3050, es aplicable a las zonas Metropolitanas urbanas de Iñaquito o Anansaya (Norte), conformada por las parroquias: La Concepción, Cotocollao, Carcelén y el Inca; Yavirac (Centro), integrada por San Roque, Santa Prisca, El Batán y San Blas; Urinsaya (Sur) compuesta por la Villaflora, La Magdalena, Chimbacalle y Eloy Alfaro y Turubamba integrada por Guamaní, Chillogallo, Las Cuadras y El Beaterio; así como a las zonas metropolitanas suburbanas de Pululahua (Calacalí, San Antonio de Pichincha y Fomasqui); Carapungo (Calderón, Llano Chico y Zámbriza); Rumihuaico, (Nayón, Tumbaco y Cumbayá); Los Chillos (Guangopolo, Alangasi, La Merced, Conocoto, Amaguaña y Pintag);

Dyabaro (Guayllabamba, El Quinche, Checa, Yaruquí, Tababela, Pifo y Fuenbo); Ungui (Lloa y Nono); Noroccidental (Pacto, Gualea, Nanegal, y Nanegalito) y Nor Central (San José de Minas, Atahualpa, Puéllaro, Ferucho y Chavezpamba) y en las Areas Históricas pertenecientes al Área metropolitana de Quito.

El Reglamento contiene disposiciones relativas al uso del suelo urbano residencial, comercial, industrial, equipamiento y Áreas de protección ecológica ¹²⁷ .

En este instrumento se han legislado los procedimientos para aprobación de subdivisiones o urbanizaciones; salvo para las de interés social que son motivo de reglamentación particular. Por ser parte de este estudio, es de anotar que anteriormente en la Ordenanza No 2895 derogada por la Ordenanza 3050, ya se contemplaba una disposición similar, y la urbanización de "interés social" se aprobaba al amparo de esta norma jurídica, conforme puede apreciarse en el Anexo No 2.

En tanto que, para el reconocimiento legal de los asentamientos de hecho se requiere de la expedición de una Ordenanza específica en ese sentido, como se demuestra con el Anexo No 3.

Retomando el tema de la regulación urbana prevista en la Ordenanza No 3050, las aprobaciones de planos para edificación deben sujetarse al Código de Arquitectura y Urbanismo; se reglamenta el otorgamiento de permisos de construcción y habitabilidad; las garantías que deben presentar los interesados previo a construir; el pago de tasas retributivas por gastos administrativos de aprobación

¹²⁷ **Uso de suelo residencial** es el de los inmuebles destinados a vivienda, sea en lotes independientes, edificios aislados o combinado con otros usos de suelo.

Uso de suelo comercial es el de los inmuebles destinados al acceso del público para el intercambio comercial.

Uso de suelo industrial es el de los inmuebles destinados a operaciones de producción industrial, almacenamiento y bodegaje, reparación de productos, producción artesanal, reparación y mantenimiento de automotores.

Uso de suelo de equipamientos, es aquel destinado a un conjunto de actividades que satisfacen necesidades o mejoran la calidad de vida en las zonas metropolitanas.

Uso de suelo de protección ambiental y ecológica es el destinado a la conservación y protección del medio ambiente. Arts. 13, 14, 15, 16 y 18 de la Ordenanza No 3050.

de planos ^{12º} y tasas por otros conceptos; se prevén exoneraciones y estímulos; se han tipificado las infracciones y se ha establecido la gradación de sanciones, etc., es decir que, con 215 artículos, catorce disposiciones transitorias y tres disposiciones finales se pretende que la regulación abarque todas las zonas y fases del desarrollo urbano, haciendo énfasis en el cobro de las tasas que se han fijado, tomando como parámetro en unos casos el salario mínimo vital y en otros el costo total de la obra.

El informe favorable por parte del Municipio, para urbanización requiere de tres instancias: informe básico; la aprobación del anteproyecto y aprobación del proyecto definitivo, debiendo el interesado cumplir en cada instancia con la presentación de diferentes requisitos, planos de diversa naturaleza, de ubicación, topográficos, en distintas escalas, originales y varias copias, etc.; presentar los informes de las empresas, sobre la factibilidad de dotación de servicios básicos y entreatándose de urbanizaciones de interés social se debe adjuntar además la calificación del organismo competente (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda); los comprobantes de pago a los respectivos colegios profesionales, documentación ésta que debe estar avalizada de un profesional arquitecto y sujeta a revisión en la Dirección de Planificación, en cada caso.

El Capítulo IV, Sección II se ha dedicado a los programas de vivienda de interés social, considerando a los que promueve y desarrolla el Ministerio de la Vivienda, directa o indirectamente en apoyo a otras instituciones públicas o privadas, empresas o constructores privados, cooperativas u organizaciones para vivienda, y, los que, a juicio del Municipio de Quito, se puedan considerar, previo estudio socio - económico del sector.

Se ha previsto que los programas de vivienda de interés social se implanten y desarrollen únicamente en las áreas urbanas de las zonas metropolitanas, debiendo edificarse mediante prototipos realizados por instituciones públicas, colegios profesionales e

^{12º} "La vivienda de interés social pagará por tasa de aprobación de planos el 0.4 x 1000 del costo total de la obra, sin importar el Área de construcción".
Artículo 139 de la Ordenanza 3050.

instituciones privadas sin fines de lucro, previamente aprobadas por el I. Municipio, bajo la fiscalización de un profesional.

El Art. 117 de la Ordenanza 3050, exonera de la obligatoriedad de aprobación de planos, si el área a construirse es menor de cuarenta metros cuadrados o no supera el valor de sesenta salarios mínimos vitales generales, lo que equivaldría a S/. 5'100.000 con un salario mínimo vital de S/.85.000, requiriendo para estos casos del permiso de "trabajos varios", que en la práctica casi no se cumple y ha fomentado la construcción informal.

Ahora bien, vale hacer un paréntesis para reflexionar cuantos metros cuadrados se pueden construir con el equivalente a sesenta salarios mínimos vitales y para continuar dentro de un mismo marco referencial, nos remitimos a la Disposición Transitoria Décimo Tercera del Reglamento Metropolitano de Quito que dice "Para el cálculo del costo total de una edificación...se determina el valor del metro cuadrado de construcción en 300.000 sucres para el período 1993 y 1994". Si en 1995 alcanzamos a 5'100.000 sucres que es el equivalente de 60 SMV, y dividimos para 300.000 sucres por metro cuadrado, tenemos que apenas nos alcanza para 17 metros cuadrados, es decir, ni siquiera accedemos a una simple unidad básica y más aún, si se considera que los precios de los materiales de construcción para 1995 se incrementaron, por lo que, la aplicación de estas disposiciones pese a entrar recién en vigencia, ya se encuentran obsoletas, requiriendo de una revisión y modificación urgente que permita objetivamente a los estratos populares acceder a una vivienda básica.

Regresando al asunto reglamentario, el Capítulo VI se ha dedicado íntegramente a las "Infracciones y Sanciones", y en el Art. 187 se ha detallado las penas a aplicarse a los infractores contra las disposiciones de la Ordenanza 3050, y que son:

- 1a.- Demolición de la obra;
- 2a.- Restitución del estado original;
- 3a.- Ejecución de Obras;
- 4a.- Suspensión de la obra;
- 5a.- Revocación de la aprobación de planos;
- 6a.- Revocación del permiso de construcción;
- 7a.- Retención del valor de la garantía, y

8a.- Multa.

La aplicación de estas penas no son excluyentes entre sí, esto es que simultáneamente pueden aplicarse una, dos o más.

La imposición de sanciones drásticas en unos casos y onerosas en otros, pretende disuadir la no observancia de las disposiciones reglamentarias, así tenemos que el Art. 189 expresa: "Los que urbanicen, vendan lotes o construcciones, en urbanizaciones que no cuenten con aprobación de los planos ni permiso de construcción, y que no respeten las normas de zonificación, serán sancionados con el equivalente a cinco (5) veces el valor del terreno, según el avalúo hecho por la Municipalidad, sin perjuicio de que el Comisario de Construcciones ordene la suspensión de las obras y la demolición de la construcción realizada con infracción de las disposiciones de esta Ordenanza".

Sin embargo, en la práctica, se incurre en violaciones a la normatividad urbana, lo que demuestra que la amenaza de imponer sanciones gravosas no inhibe el cometimiento de la infracción.

En la prensa capitalina a diario se publican grandes titulares sobre la aplicación de sanciones por diversos motivos, especialmente por construcciones ilegales ¹²⁹ .

Delimitación de la ciudad de Quito.-

El 2 de junio de 1990 se ha delimitado la ciudad, mediante Ordenanza No 2776, denominada "Plan de reordenamiento urbano de Quito", estableciendo su superficie en 37.225 hectáreas, de las cuales 18.086 Has. son de área de protección urbana y 19.139 Has. pertenecen al área urbana (área consolidada) ¹³⁰. Área urbana es aquella que cuenta con los servicios de infraestructura básica: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, de calles y

¹²⁹ - Diario "La Hora", 30 de septiembre de 1995, Auge de Construcciones Ilegales, p. 8.

- Diario "El Comercio" Sección C, 2 de octubre de 1995, bajo el título "300 construcciones ilegales en el centro", se indica que "...desde el pasado mes de enero se identificaron 1.400 construcciones que infringían alguna ordenanza", p. 14.

¹³⁰ Ordenanza No 2776, publicada en el Registro Oficial No 889 de 9 de marzo de 1992.

definición del trazado vial principal; o en su defecto, con proyección de servicios de infraestructura para un futuro mediano. El área de protección urbana esta destinada a mantener el equilibrio ecológico, preservar el paisaje natural y evitar el desarrollo urbano en zonas de alto riesgo vulcanológico, sísmicos, morfodinámicos y topografía. (Arts. 4 y 8).

Esta Ordenanza derogó la Ordenanza No 1165 de 29 de junio de 1967, que estuvo vigente por más de veinte años, y que fijaba los límites de la ciudad, habiendo pronosticado, a esa fecha, una extensión para el año 2000 de 7.355 Has., lo que en la realidad fue superado ampliamente al haber crecido la ciudad en más de 12.000 nuevas hectáreas, por lo que esta regulación no reflejaba los verdaderos límites de la ciudad cuyo desordenado crecimiento no tuvo sustento legal ni planificación alguna.

En forma complementaria a la regulación 2776, se aprobó el 18 de octubre de 1990, la Ordenanza No 2816 que contiene el proyecto de estructura urbana para Quito, definiendo las características de policentralidad y descentralización administrativa y funcional de la ciudad a fin de permitir el desarrollo coherente de las demandas sociales de largo plazo y mediano plazo, para lo cual se dividió la ciudad en cuatro zonas:

- 1.- Zona Metropolitana Iñaquito o Anansaya (Norte)
- 2.- Zona Metropolitana Yavirac (Centro)
- 3.- Zona Metropolitana Urinsaya (Sur)
- 4.- Zona Metropolitana Turubamba.

Esta zonificación ha sido aplicada e incorporada posteriormente en la reglamentación urbana de Quito.

Otras Ordenanzas.-

El auge legislativo seccional de la década del noventa, intervino en las creación o reestructuración de varias empresas municipales, así tenemos las siguientes:

- Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado;
Ordenanza No 3057 del 16 de noviembre de 1993.
- Empresa Municipal de Aseo;
Ordenanza No 3054 del 16 de noviembre de 1993.
- Empresa Metropolitana de Obras Públicas.

Ordenanza No 3074 del 2 de mayo de 1994.

Se encuentra en estudio la creación de la Empresa Municipal de Urbanización y Vivienda, cuyo objetivo sería el desarrollo de soluciones de vivienda para los sectores de bajos ingresos económicos en la ciudad de Quito y el Área Metropolitana, fomentando para el efecto la participación comunitaria y tomando en cuenta la capacidad económica de la población beneficiaria.

3.- Alternativas de crecimiento para viviendas de interés social.

En abril de 1990, Quito contaba con 19 parroquias urbanas y 37 parroquias rurales, en tanto que a 1995 cuenta con 28 parroquias urbanas y con la disminución de parroquias rurales por la creación de dos cantones San Miguel de los Bancos y Pedro Vicente Maldonado ¹³¹.

El Área del Distrito Metropolitano de Quito es de 291.514 hectáreas de extensión, de las cuales, la ciudad de Quito se ubica en 37.736 Ha, esto es el 13% y las parroquias rurales 253.768 Ha.que

¹³¹

Quito, cabecera cantonal esta conformada de las siguientes parroquias urbanas y rurales:

Urbanas: Alfaro (Chimbacalle), Benálcazar, Cotocollao, Chaupicruz (La Concepción), Chillogallo, El Salvador, González Suárez, Guápulo, La Floresta, La Libertad, La Magdalena, La Vicentina, San Blas, San Marcos, San Roque, San Sebastián, Santa Bárbara, Santa Prisca, Villa Flora, Carcelén, Chimbacalle, El Batán, El Beaterio, El Inca, Eloy Alfaro, Guamani, La Concepción, y Las Cuadras.

Rurales: Alangasí, Amaguaña, Atahualpa (Habaspamba), Calacalí, Calderón (Carapungo), Conocoto, Cumbayá, Chavezpamba, Checa (Chilpa), El Quinche, Guala, Guangopolo, Guayllabamba, La Merced, Llano Chico, Lloa, Mindo, Nanegal, Nanegalito, Nayón, Nono, Pacto, Pedro Vicente Maldonado, Perucho, Pifo, Píntag, Fomasqui, Puéllaro, Puenbo, San Antonio, San José de Minas, San Miguel de los Bancos, Tababela, Tumbaco, Yaruqui, Zámbez y Puerto Quito.

INEC, División Político - Administrativa de la República del Ecuador 1995, p.75.

Se debe tomar en cuenta que San Miguel de los Bancos fue elevado a categoría de cantón el 14 de febrero de 1991, R.O. No 622 y lo conforman las parroquias rurales de San Miguel de los Bancos, Mindo y Puerto Quito. Y la creación del Cantón Pedro Vicente Maldonado, el 28 de enero de 1992, R.O.No 862.

INEC, Ecuador: Proyecciones de Población por Provincias, Cantones, Áreas, Sexo y Grupos de Edad, agosto, 1994, p.17.

132 Dirección de Planificación del I. Municipio de Quito, Quito, Comunas y Parroquias, 1992, p. 211.

133 Los proyectos están ubicados:
 - Turubamba de Monjas, 961 lotes, sur de la ciudad, junto al barrio "La Ecuatoriana", parroquia Chillogaito.
 - San Roque, Centro Histórico de Quito.
 - Cooperativa Mercedes Ayala, sur de la ciudad, parroquia Chillogaito.
 - Cervecería Victoria, Centro Histórico.
 - Casa de los Siete Patios, Centro Histórico.
 - San Miguel del Común, zona de Calderón.
 - Ciudad Guitumbé, sur de la ciudad.

134 JNV / BEV, Informe de Labores, 1988 - 1992, p. 37.

135 El Reglamento Urbano de Quito, Ilustre Municipio de Quito, Dirección de Planificación, 1992, p. 44.

constituye el 87 % de su territorio. El I. Municipio, en el periodo 1989 - 1992, planifico y ejecuto, varios programas de vivienda denominados **populares** en la ciudad de Quito, entre los que se pueden destacar los de Turubamba de Monjas, San Roque, Cooperativa Mercedes Ayala, Cervecería Victoria, Casa de los siete patios, San Miguel del Común y Ciudad Guitumbé, este último, con la intervención de la JNV - BEV, proyectadas a dar cabida a 16.213 viviendas, de las cuales 15.000 correspondían al proyecto Guitumbé. Durante el mismo periodo, la JNV / BEV ejecutó programas en varios sectores de la ciudad, no todos ellos precisamente al alcance de los sectores de menores recursos económicos, pero que en todo caso coadyuvaron a la solución del déficit habitacional, alcanzando a 15.371 soluciones cuantitativas. El Municipio estima que para el año 2020 existirá una demanda superior a 3.500 Has de suelo, considerando las proyecciones de población, demanda de agua, demanda de suelo para industria y demanda de suelo urbano, considerando que la ciudad no podría absorber esa demanda, por lo que las industrias deberán localizarse fuera de la ciudad de Quito. Estudios realizados por la Dirección de Planificación del Municipio de Quito, han determinado que la ciudad al norte ha llegado a su límite físico, mientras que al sur, la urbanización es lenta y especulativa, siendo su área vacante, el 40% por lo

que se ha tomado como "Área de Expansión Urbana", constituyendo una alternativa para la vivienda de interés social y para la localización de la industria a efecto de dinamizar el sector.

Por tanto, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en su calidad de órgano rector para formular las políticas nacionales de vivienda, debería coordinar con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para reformular y planificar las zonas de expansión urbana en forma ordenada a efectos de que la dotación de servicios básicos sea factible sin encarecer los costos, lo que facilitaría a las Instituciones financieras habitacionales efectuar grandes inversiones y construir masivamente soluciones habitacionales, que permitirían a los grupos de menores recursos acceder a la tierra, abaratar costos y encauzar sus propios recursos en la adquisición de vivienda destinada para uso familiar.

El Reglamento de Inversiones y Préstamos vigente en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, estipula la posibilidad de cambio de vivienda de las construidas por la ex - JNV, (actualmente Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda), siempre que las condiciones económicas o familiares del adjudicatario hubiesen variado. El Código Civil contempla la figura jurídica de la permuta, la que puede ser utilizada también en bienes inmuebles; sin embargo, pese a ser una realidad la variación de las condiciones familiares, estos procedimientos no han sido utilizados convenientemente, por la serie de requisitos de orden legal que deben observarse, por lo cual y como una forma de dinamizar el uso adecuado de viviendas de interés social, debería flexibilizarse la legislación en ese sentido, normando el intercambio de viviendas en razón del mayor o menor número de miembros que integran el hogar y de su capacidad de pago, a fin de que la planificación involucre no solo expansión y crecimiento horizontal sino también en forma vertical en la cual por su propia estructura no sería factible ampliar la vivienda, de tal manera que el intercambio se realice sin mayores trabas de orden legal.

El fomento y fortalecimiento de las organizaciones populares, llámense Cooperativas de Vivienda, Comités Pro-Mejoras u otras denominaciones, es de suma importancia, a efectos de capacitarles, orientarles e involucrarles en la búsqueda de soluciones y acciones

conjuntas que optimicen los recursos disponibles, coordinando con los otros sectores involucrados, como los proveedores de materiales, transportistas, etc., a fin de atenuar mancomunadamente el déficit habitacional.

4.- Coordinación entre las diferentes entidades involucradas en la facilitación de viviendas de interés social.

Las instituciones que de una u otra forma se hallan vinculadas con la dotación de vivienda de interés social ejercen sus actividades en forma singular o acuerdan convenios específicos, siendo exigua su intervención vía coordinación, pese a que el Art. 13 de la Ley Constitutiva del BEV dispone lo siguiente:

Art. 13.- Autorízase al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, a los municipios de la República, a las Asociaciones de Ahorro y Crédito para la Vivienda y más instituciones públicas interesadas en este tipo de programas, para que celebren entre sí, sea en forma multilateral o bilateral, convenios que tengan como finalidad la construcción de viviendas de interés social y la ejecución de programas relacionados con las mismas, para cuyo efecto podrán aportar cualquier clase de bienes muebles o inmuebles.

En Quito, la JNV / BEV y el Municipio de Quito, han impulsado la búsqueda de alternativas para la solución de vivienda de interés social, a través de la suscripción de convenios de cooperación entre los que podemos citar los siguientes:

- El 2 de marzo de 1990 se celebró entre el Presidente de la JNV / BEV y el Alcalde de San Francisco de Quito, el "Convenio de Amplia Colaboración y Coordinación, para desarrollar acciones conjuntas con miras a responder coherentemente a la demanda de vivienda popular en la ciudad de Quito". En base a este instrumento se conformó una comisión interinstitucional y multidisciplinaria para que realice acciones tendientes a solucionar los problemas existentes en los programas habitacionales en especial, "Carapungo,, "Solanda" y "Turubamba", ver Anexo No 4.
- Convenio de Colaboración suscrito entre el Ilustre Municipio de Quito, la JNV y el BEV el 2 de marzo de 1990.

Las principales obligaciones contraídas por estas entidades se circunscribían a:

1.- I. Municipio de Quito:

- Vender a la JNV / BEV, terrenos urbanizados dentro de la denominada "CIUDAD QUITUMBE" y un terreno ubicado en el Distrito Sur de la ciudad, con una superficie aproximada de 88.239 m² a fin de que la JNV / BEV desarrolle un programa de vivienda de alta densidad.

2.- JNV / BEV

- Proporcionar asistencia técnica para el desarrollo de estudios del "Proyecto Ciudad Quitumbe" y propuestas de solución al problema de la vivienda en el Centro Histórico y reglamentación de la ciudad.

3.- En obligaciones conjuntas, se ha previsto que la JNV / BEV, financie la construcción de los programas de vivienda para empleados municipales y desarrolle programas habitacionales en varios terrenos municipales, comprometiéndose a mantener una constante colaboración y coordinación, a fin de que las dos instituciones cumplan con sus propósitos y ofrezcan una solución al déficit habitacional. Anexo No 5.

El proyecto Plan Quitumbe esta destinado para albergar a 80.000 familias. Se ha avanzado en la ejecución de obras de infraestructura y se esta canalizando el financiamiento para la construcción de viviendas.

Con el sustento legal antes indicado, el BEV también ha celebrado acuerdos de colaboración con otras instituciones, como el suscrito con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ, el 30 de julio de 1995, con el objeto de apoyar el proceso de consolidación y expansión del Programa CAVIP del Banco Ecuatoriano de la Vivienda. El Centro de Asesoramiento de la Vivienda Popular - CAVIP - surgió como un programa piloto en 1989 con el apoyo técnico de la GTZ, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales deficitarias de los sectores urbano - populares a través del servicio de asesoramiento en: técnicas constructivas apropiadas; asistencia legal y financiera; manejo ambiental y gestión barrial. El Convenio esta encaminado a consolidar e institucionalizar este programa, para lo cual el BEV se comprometió a asignar recursos para

financiar las solicitudes de crédito requeridas, bajo otros parámetros de los usualmente utilizados.

5.- Factores que inciden en el encarecimiento de la vivienda de interés social.

En términos generales existe una serie de factores que influyen en el encarecimiento de la vivienda de interés social, que los podríamos sintetizar en los siguientes: el precio del suelo o de la tierra; los costos de infraestructura, los materiales de construcción (hierro, cemento, transporte, mano de obra no calificada, etc.); la intermediación en la comercialización inmobiliaria; los costos de financiamiento ¹³⁶ y el cumplimiento de requisitos de orden legal, entre otros.

Las fuerzas del libre mercado no regulan ni la producción ni los precios de los materiales de la construcción, que en unos casos se vuelven especulativos, al existir mayor demanda que oferta, como es el caso del cemento, cuya producción de por si escasa, al iniciarse o reiniciarse una obra pública ocasiona mayor demanda y

¹³⁶ El Directorio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en conocimiento de una alta cartera vencida, en sesión de 20 de octubre de 1993 resolvió aprobar el "Plan para recuperar Cartera", consistente en otorgar rebajas del 30% sobre el saldo deudor, en caso de cancelación total del préstamo, lo cual se puso en vigencia desde el 1 de diciembre de 1993, por tres meses, plazo que fue ampliado por sesenta días más.

El 29 de septiembre de 1994, el Directorio del BEV, aprobó otro Plan para sanear cartera de lenta y difícil recuperación, consistente para el mes de noviembre de 1994 en condonar los intereses de mora a fin de que los clientes cancelen sus dividendos vencidos; para el mes de diciembre del mismo año, la venta de hipotecas, esto es, que los clientes podían comprar su propia deuda a un valor nominal inferior al del saldo a diciembre de 1994.

En tanto que en 1995, en la ciudad de Quito, los deudores del BEV, adjudicatarios de varios de los programas de vivienda ejecutada con financiamiento de esta entidad, se quejaron de los altos dividendos que debían pagar mensualmente, llegando inicialmente a negarse a pagar a fin de que sean revisadas las condiciones del crédito, lo cual fue analizado por el Directorio del BEV llegandose a un entendimiento entre las partes, esto es reliquidandose los dividendos.

genera especulación ¹³⁷ .

En el aspecto financiero, las tasas de interés, la inflación, la indexación en los dividendos de amortización los plazos , etc., encarecen la vivienda.

La falta de dirección técnica produce la mala utilización de los materiales, encareciendo la obra; pero también la asesoría técnica, demanda el pago de honorarios a los profesionales que presten sus servicios y que usualmente son ingenieros civiles y arquitectos, pero adicionalmente el interesado debe pagar las contribuciones a los colegios gremiales, todo esto, también encarece la vivienda de interés social.

Las zonas territoriales en donde se ubican y construyen, generalmente laderasas ¹³⁸ , les obliga a realizar muros de contención, cimentaciones más profundas, elevando los costos de la vivienda de interés social.

En 1989 el BIRD recomendó para los préstamos hipotecarios concedidos para vivienda por el BEV, el interés anual del 32% pese a la sugerencia del BEV del 14%, prevaleciendo la **recomendación** de este Organismo Financiero Internacional, restringiéndose de esta manera el acceso al crédito por parte de los sectores de menores recursos económicos, que con sus ingresos promedios no pueden solventar las cuotas mensuales ¹³⁹ .

La prensa capitalina a diario ofrece vivienda para estratos sociales con disponibilidad financiera. La Cámara de la Construcción de Quito, señala que a partir de 1994 existe una

¹³⁷ - *Diario "Hoy", Revista Economía, Año 2 No 85, semana del 12 al 19 de septiembre de 1994, Porque subieron los precios del cemento ? , Especulación provocó incremento del 70% en los precios, p. 5.*

- *Diario "El Comercio", Sección B, 22 de noviembre de 1995, Cemento: hay especulación, p. 4.*

- Pedro Ferruzola, "Cemento: escasez en concreto, Construcción: La importación del material no regula los precios", en el *Diario "El Comercio", Sección B, 4 de diciembre de 1995, p. 1.*

¹³⁸ "En las laderas del Pichincha, se vive incluso más arriba de los 2.950 metros de altura...".
Diario "El Comercio" Sección C, 2 de octubre de 1995, p. 14.

¹³⁹ I. Municipio de Quito, *Asentamientos Populares*, 1992, p. 26.

142 José Miguel Coo M., El Mercado Inmobiliario en el Ecuador, en *Revista Gestión, Economía y Sociedad, Agosto de 1995, No 14, p. 39.*

141 Mary Cabrera, Vivienda: Se construye, pese a la crisis, en la *Revista Martes Económico, No 337 de 16 de mayo de 1995, pp. 8 y 9.*

140 *Diario El Comercio, Sección B, 26 de diciembre de 1994, Una de cal, otra de arena, p.1.*

La nueva tendencia de un Estado "facilitador" adoptado por el Ecuador, especialmente para el sector vivienda, ha acentuado la corriente de implantación del subsidio habitacional en el país como uno de los mecanismos de solución para que los estratos de bajos recursos económicos puedan acceder a una vivienda.

La oferta de inmuebles en el Ecuador, desde hace algunos años, se ha dirigido fundamentalmente hacia los sectores de altos ingresos. No se construye masivamente para los estratos sociales medios, debido a la falta de financiamiento a largo plazo para los potenciales compradores. Los sectores de bajos ingresos necesitan de subsidio 142.

La mayor reactivación se dio en el sector inmobiliario - especialmente en Guito y Guayaquil, orientado a la construcción de departamentos para clase alta, el comercio y la industria 140. Mary Cabrera, expresa que la construcción en Guito se ha destinado a vivienda y centros comerciales, generalmente para consumidores de ingresos medios altos y altos, en tanto que la vivienda popular está separalizada 141. Este hecho, de la misma manera repercute en el encarecimiento de la vivienda de interés social al no existir oferta pero si demanda. José Miguel Coo M., manifiesta que:

reactivación del sector de la construcción pero no precisamente en vivienda de interés social, sino oficinas y departamentos situados al norte de Guito y cuyos precios en la mayoría de casos superan los ciento cincuenta millones de sucres o se cotiza en dólares el metro cuadrado de construcción, lo que depende de la ubicación del inmueble.

Sin embargo, Mario Vásconez, expresa que una posible opción para disminuir el déficit es la revalorización de los materiales tradicionales o ancestrales como son el bahareque, tapial, adobe, madera, bambú o caña guadua, entre otros, ya que la ventaja se halla en su bajo costo en relación a los materiales convencionales de construcción ¹⁴³.

En el aspecto legal, el cumplimiento y obtención de una serie de requisitos que en cada dependencia se exige, lo vuelve un procedimiento engorroso, largo y tortuoso, lo que motiva a que varias personas recurran a "tramitadores" que agilicen sus papeles con miras a obtener los posibles beneficios o servicios que presta la entidad a la cual están aplicando su solicitud, lo que encarece la vivienda.

El pago de impuestos sobre la propiedad urbana, de alcabalas, de registro e inscripción, tasas municipales, honorarios de Notarios, Registrador de la Propiedad, etc., encarece la vivienda de interés social.

En relación a la comercialización de la tierra, cuyos precios al no ser regulados, incrementan los costos de la vivienda de interés social, el Distrito Metropolitano de Quito ha propuesto la adopción de la Ley del Suelo Urbano y la Reorganización de la Administración y Gobierno Local con miras a regular la utilización del suelo y demás asuntos inherentes a la ciudad.

6.- Conclusiones.

De lo expuesto en líneas anteriores, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 1.- La población del Distrito Metropolitano de Quito, a 1990, carecía de servicios básicos en la siguiente proporción: 23% de agua potable; 30% de sistema de eliminación de aguas servidas por alcantarillado público; 6.6% de servicio eléctrico; 67% de servicio telefónico y 37% no disponen de servicio higiénico de uso exclusivo.
- 2.- El Déficit cualitativo de vivienda en el Distrito

¹⁴³ Mario Vásconez, Una Opción al Problema de Vivienda, en *Revista Economía Hoy*, Año 2, No 85, semana del 12 al 19 de septiembre de 1994, p. 8.

Metropolitano de Quito a 1990, por característica de la vivienda ascendía a 95.189 unidades, en las cuales residen casi una tercera parte de la población.

- 3.- El Déficit cuantitativo por régimen de propiedad de la vivienda, en 1990, era del 53.5% (175.027); sin embargo, según el estudio realizado por la Cámara de la Construcción de Quito en 1995, el déficit se reduciría al 37.5%.
- 4.- La normativa urbana regulaba el 40% de las viviendas y el 60% se mantenía al margen reglamentario.
- 5.- Existe ausencia de instituciones que se dediquen a construir vivienda de interés social dentro de los lineamientos previstos en la Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social.
- 6.- El Área de Expansión Urbana es la zona de Turubamba, al sur de la ciudad de Quito.
- 7.- La mayoría de los trabajadores que prestan sus servicios en Quito perciben salarios que se hallan al límite de la remuneración mínima prevista por el Gobierno Nacional, lo que deberá tomarse muy en cuenta para la ejecución y financiamiento de la vivienda.

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LA SITUACION ACTUAL

4.1.- La relación salario - empleo - vivienda y la distribución del gasto familiar.

4.1.1.- El Salario en la legislación ecuatoriana.-

Si aceptamos que la vivienda es un elemento básico para el desenvolvimiento del hombre, ésta dependerá del mayor o menor ingreso que perciba la población y de su distribución en el presupuesto familiar.

El "salario" es la principal fuente de ingreso del trabajador, para solventar los gastos que se derivan de sus necesidades y las de su familia, de ahí su importancia en la legislación y en la economía del país.

La Constitución ecuatoriana consagra que el trabajo es un derecho y un deber social, que goza de la protección del Estado, el que asegura al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una **remuneración justa**, que cubra sus necesidades y las de su familia, correspondiéndole al Estado propender a la eliminación de los niveles de desocupación y subocupación.

El Código del Trabajo proclama la igualdad remunerativa, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o religión, debiéndose tomar en cuenta para efectos de remuneración la especialización y práctica en la ejecución del trabajo.

La Ley Laboral define como salario, al estipendio que paga el empleador al obrero en virtud de un contrato de trabajo, que puede ser verbal o escrito; y sueldo, la remuneración que por igual concepto corresponde al empleado.

Se establece que en todo contrato debe estipularse la cuantía y forma de pago de la remuneración, la que puede ser libremente estipulada, previniéndose que en ningún caso ha de ser inferior a los mínimos legales.

Hasta 1991, el salario mínimo se fijaba anualmente y la revisión salarial se efectuaba con la misma periodicidad, excepto por circunstancias especiales en que podía efectuarse antes de dicho lapso. Para el caso de que el salario mínimo no se fijase o no se

incrementarán las remuneraciones de los trabajadores, el Código Laboral facultaba a que se eleven en el mismo porcentaje en que se hubiese elevado el costo de vida, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC - entre enero y diciembre de ese año, es decir, que debía aplicarse el principio de indexación.

La vigencia de la Ley No 133 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 817 del 21 de noviembre de 1991, reformó el Código del Trabajo, instituyendo que el salario mínimo vital general - SMVG - para todo trabajador sea determinado semestralmente por el Consejo Nacional de Salarios, y, con la misma periodicidad se efectúen los aumentos de remuneraciones.

El Art. 120 del Código ibidem, prescribe que corresponde al Estado establecer el sueldo y salario mínimo en las diferentes ramas de trabajo, propendiendo al salario familiar, para lo cual debe aplicar una política salarial que permita el equilibrio entre los factores productivos con miras al desarrollo del país.

El marco jurídico salarial, también prevé que para su fijación se debe considerar que baste para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador en su calidad de jefe de familia, tomando en cuenta los siguientes elementos:

- condiciones económicas y sociales de la circunscripción territorial;
- las distintas ramas de la explotación industrial, agrícola, mercantil y manufacturera;
- el desgaste de energía biosíquica;
- el rendimiento efectivo del trabajador.

Pese a estar normados los distintos aspectos que involucran la fijación salarial, se mantiene latente la pregunta: Se fija el salario justo ? .

El ordenamiento laboral del Ecuador se refiere en los distintos artículos y párrafos, al salario o a la remuneración en forma indistinta, definiendo el concepto de remuneración únicamente para los casos de pago de indemnizaciones, en que puntualiza que remuneración es todo lo que el trabajador reciba en dinero o en especie por sus servicios, inclusive lo que percibe por trabajos extraordinario o suplementarios, a destajo, comisiones,

participación en beneficio y cualquier otra retribución que tenga carácter normal en la industria o servicio, exceptuándose el porcentaje legal de utilidades, viáticos o subsidios ocasionales, los décimos tercero, cuarto, quinto y sexto sueldos, la compensación salarial y la bonificación complementaria, así como los beneficios que representan los servicios de orden social ¹⁴⁴.

Sin embargo, otros cuerpos legales definen a los términos salario o remuneración en forma específica, para la aplicación de disposiciones particulares, así, podemos citar, que para el sector público, sujeto al servicio civil, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, conceptualiza lo que es "remuneración" y lo que comprende, esto es, sueldo básico, más asignaciones complementarias: subsidio por antigüedad; subsidio por circunstancias geográficas; décimos tercero y cuarto sueldos; bonificación por títulos académicos y gastos de representación, no formando parte de la remuneración los gastos de residencia, alimentación, viáticos, subsistencias, subsidio familiar y servicios sociales ¹⁴⁵.

La Ley del Seguro Social Obligatorio, define que el sueldo o salario de los empleados privados y obreros, comprende la remuneración total, incluyendo lo correspondiente a trabajos extraordinarios, suplementarios o a destajo, comisiones, sobresueldos, gratificaciones, honorarios, participación en beneficio, derecho de usufructo, uso, habitación, o cualesquiera otra retribución accesoria que tenga carácter normal en la industria o servicio ¹⁴⁶.

La Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional; la Ley de Escalafón y Sueldos de los Ingenieros Civiles Del Ecuador; de los Arquitectos; de los Médicos, etc., y de las demás leyes de defensa profesional, dan sus propias acepciones sobre lo que es salario o remuneración, incluyendo la legislación tributaria para efectos de pago o no del impuesto a la renta y actualmente también la Ley de Modernización del Estado con fines de pago de compensación por separación voluntaria. Es decir, cada

¹⁴⁴ Código del Trabajo, Art. 94.

¹⁴⁵ Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Art. 2.

¹⁴⁶ Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio, Art. 159.

norma en su respectivo ámbito de acción se ha visto precisada a definir lo que es salario o remuneración.

Los preceptos laborales ordenan que todo trabajo debe ser remunerado, por tanto, ha de entenderse que el salario es la contrapartida de la prestación de servicios ejecutados por el trabajador, para lo cual debe considerarse además, que el salario es un motor para la economía, por cuanto está relacionado con la mayor o menor producción y consumo.

Por mandato constitucional el Estado asegura al trabajador una **remuneración justa** que cubra sus necesidades y las de su familia, por lo tanto, cual es el criterio valorativo para que el salario sea justo?

El marco jurídico se remite al salario como salario mínimo, salario básico, salario total, salario íntegro, etc., reconociendo expresamente varias modalidades salariales, que son:

- el salario mínimo vital general que rige para todo trabajador y es fijado semestralmente por el Consejo Nacional de Salarios;
- el salario mínimo que es determinado anualmente por ramas de actividad económica y es fijado por las Comisiones Sectoriales; y
- el salario contractual que se basa en los convenios individuales o colectivos de trabajo estipulados entre las partes y que no puede ser menor del salario mínimo.

A estos salarios, se adicionan varias bonificaciones que generalmente son: décimos tercero, cuarto, quinto y sexto sueldos; compensación por incremento del costo de vida; bonificación complementaria; compensación por transporte y su trabajo capitalizado denominado fondo de reserva.

Nuestra legislación recoge varios principios de carácter universal como la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en el Art. 23 numeral 2 dispone que "toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana...", lo que concuerda con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en su Art. 14 prevé que

"toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí mismo y su familia" ¹⁴⁷ .

A fin de acercarnos a lo que es remuneración justa, algunos autores se remiten a la doctrina social prevista en las Encíclicas Papales, partiendo desde León XIII con la "Rerum Novarum" (15 de mayo de 1891), que dice: "...entre los principales deberes de los patronos, se destaca el de dar a cada uno lo que es justo. Sabido es que para fijar conforme a la justicia el límite del salario, muchas cosas se han de tener en consideración; pero en general deben acordarse los ricos y los patronos que oprimir en provecho propio a los indigentes y menesterosos, y explotar la pobreza ajena para mayores lucros, es contra todo derecho divino y humano". "Si el obrero recibe un jornal suficiente para sustentarse a sí, a su mujer y a sus hijos, será fácil, si tiene juicio, que procure ahorrar y hacer, como la misma naturaleza parece que aconseja, que después de gastar lo necesario, sobre algo con que poco a poco pueda irse formando un pequeño capital". Esta carta nos habla de que el salario no solo debería servir para el sustento del trabajador y su familia, sino también, tener capacidad de ahorro, posición ésta que ha sido ratificada en forma reiterada, e incluso en 1961, el Papa Juan XXIII, en la "Mater et Magistra" dijo: "La retribución del trabajo, como no se puede abandonar enteramente a la ley del mercado, así tampoco se puede fijar arbitrariamente; sino que ha de determinarse conforme a justicia y equidad. Esto exige que a los trabajadores les corresponda una retribución tal, que les permita un nivel de vida verdaderamente humano y hacer frente con dignidad a sus responsabilidades familiares..." ¹⁴⁸ .

Determinar lo que es salario y aún más "salario justo" es un

¹⁴⁷ *Derechos Humanos*, Recopilación de los principales documentos jurídicos sobre los derechos humanos. Federación de Abogados del Ecuador, Cuenca 1975. pp. 28, 35 y 36.

¹⁴⁸ Abel Valverde Sotomayor, *El Salario y sus Mecanismos de Fijación*, en el Primer Seminario sobre Mecanismos de Fijación Salarial, organizado por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo, Quito, abril de 1986, pp. 47,48,49 y 50.

tema muy complejo, que merece atención de las esferas sociales a fin de buscar un equilibrio social y económico que permita el desarrollo del país, sin sacrificar a unos en beneficio de otros.

En teoría económica, los clásicos como Adán Smith, consideraban que el salario debía regularse por la oferta y la demanda en sentido natural.

Para Marx, el trabajador nunca recibía la totalidad del valor de su trabajo, cuyo excedente en beneficio del empleador lo denomino plusvalía, esto es, la diferencia entre el valor de lo que ha producido el trabajador y el salario que le paga el empleador.

En tanto que, para Keynes, la reducción del salario disminuía la demanda global por menor capacidad adquisitiva, por lo que, al no existir un verdadero equilibrio era indispensable la intervención del Estado como ente regulador.

En lo económico, el alcance y significación de salario, a través del tiempo ha generado diversas posiciones, así a nivel macroeconómico se lo relaciona con la mayor o menor demanda de bienes y de servicios.

Se reconocen modalidades salariales cuya incidencia es netamente económica, así podemos enunciar los siguientes:

- Salario Nominal que es el "ingreso en unidades monetarias por hora trabajada".
- Salario Real que es aquel que "se da al coste de la cantidad de bienes y servicios que pueden ser adquiridos con los salarios monetarios. Sirven para comparar cambios en los niveles de vida eliminando el efecto de cambio en el nivel general de precios".
- Salario básico es la "remuneración mínima percibida por los trabajadores independientemente del trabajo realizado", etc.¹⁴⁹

En síntesis, el trabajo es uno de los principales factores del proceso productivo. En 1990 el sector de asalariados representaba el 42.5% a nivel nacional ¹⁵⁰, conforme se aprecia en el Cuadro

¹⁴⁹ J.M. Rosemberg, *Diccionario de Administración y Finanzas*, Editorial Océano/Centrum, 1993, pp. 371 y 372.

¹⁵⁰ INEC, *V Censo de Población, 1990, Resumen Nacional*, pp. 99 y 100.

No 10, anexo, y cuya evolución en el sector urbano ha sido descendente según las encuestas que sobre empleo, desempleo y subempleo realiza el INEC, ya que del 55.96% a 1988 bajo a noviembre de 1994 al 53.3%, especialmente se observa disminución en los asalariados del Estado (gobierno, municipios y consejos provinciales), lo que podría deberse a los procesos de reducción de personal emprendidos por el gobierno nacional, en estos últimos años. En todo caso, el sector de asalariados sigue siendo una cifra representativa para la economía del país y de su mayor o menor ingreso dependerá, en parte la solución del problema habitacional de los trabajadores dependientes.

En 1980 el salario mínimo vital, representaba 232 dólares, en tanto que, a julio de 1994 el SMV alcanzó los 127 dólares lo que nos confirma el deterioro de los salarios en el país en relación al año 1980 ¹⁵¹.

4.1.2.- Empleo, y distribución del gasto familiar en relación a la vivienda.

4.1.2.1.- Del Empleo.-

La internacionalización de la economía, el avance tecnológico y la vigencia en nuestro país del modelo de desarrollo económico hacia afuera, adoptado como alternativa para salir de la crisis y del creciente desempleo, han influido para fomentar una economía de mercado, lo que ha incentivado para que se efectúen reformas estructurales en varios ámbitos, particularmente de incidencia económica, entre otros, en el sector laboral, aduanero, tributario, financiero, etc. con miras a promover el empleo, la inversión nacional y extranjera, las exportaciones, la transferencia de tecnología y la captación de divisas. Bajo esta premisa, se han expedido sendas normas legales y reglamentarias, tendientes a la consecución de estos objetivos; a saber: la Ley de Contratación Laboral a Tiempo Parcial; Ley sobre Regímenes de Zonas Francas; Ley de Maquila, Ley de Mercado de Valores; Ley de Facilitación de las Exportaciones y del Transporte Acuático; Ley General de Instituciones del Sistema Financiero; Ley Orgánica de Aduanas;

¹⁵¹ *Diario El Comercio, Sección B, Salarios: alza por goteo, 29 de diciembre de 1994, p.1.*

Reglamentos de Aplicación a estas leyes, etc., las mismas que han pretendido lo siguiente:

- Modernizar y tecnificar los sectores productivos;
- Atraer inversión extranjera;
- Captar mano de obra y capacitarla;
- Propiciar la mayor incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquila;
- Estimular la inversión en el país;
- Reactivar a los distintos sectores económicos; y
- Flexibilizar las relaciones laborales y salariales, consideradas como uno de los elementos dinamizadores para el desarrollo del país.

Al impulsarse en América Latina los procesos de apertura, se redujeron los aranceles y se adoptaron una serie de medidas orientadas a disminuir la intervención del estado en la esfera económica a fin de que el mercado pueda asignar mejor los recursos, gestándose de esta manera las ideas de desregulación, que se han plasmado en reformas normativas de difícil evaluación en el plano laboral nacional.

En este contexto y con el fin de ganar mercado se ha señalado que en el sector laboral debe existir eficiencia y competitividad, lo que indudablemente está vinculado a la educación, capacitación y por tanto, al empleo, al ingreso, al nivel de vida y por ende a la vivienda.

Los gobiernos de turno, han reconocido que existe un alto índice de subempleados y desempleados, debido en gran parte a la falta de educación y de coordinación con los requerimientos laborales de la población ecuatoriana y de la insuficiente capacidad del sector privado para captar esta creciente mano de obra, derivando esta situación en un problema de empleo que es de difícil solución, y que, en países como el nuestro, que posee una alta tasa de crecimiento demográfico, los jóvenes con o sin educación y más aún los que concluyen sus estudios de ciclo básico y de bachillerato pasan a engrosar las filas del desempleo, originando problemas socioeconómicos al interior de sus propias familias, al minimizar su participación activa laboral para con la sociedad, lo que incide negativamente en la distribución del ingreso y del gasto familiar y

en la vivienda.

En 1990 el V Censo de Población determino que la población total ecuatoriana era de 9'648.189 distribuidos el 55.4% en área urbana y el 44.6% en área rural, de los cuales el 49.7% correspondían a sexo masculino y el 50.3 % a sexo femenino, siendo el 59,1% menores de 24 años.

La población económicamente activa - PEA - estaba representada por el 44%, de los cuales el 42.7% estaban ocupados y el 1.3% desocupados, en tanto que la población económicamente inactiva - PEI - alcanzaba el 53.5%.

En el Área urbana, la PEA a 1988 era del 39.2%; a 1991 del 43.8% y a 1994 el 43.7%; en tanto que, en el mismo período, la población económicamente inactiva, el desempleo y el subempleo siguieron una tendencia ascendente hasta el mes de julio de 1994, ver Cuadro No 13, anexo. El nivel de instrucción de la PEA en el sector urbano, entre 1988 a 1994, es de un promedio del 36.75% de primaria; el 38.95% secundaria y el 19.8% superior. En el Área rural la situación es distinta, el Censo realizado el año 1990, determino que el 58.9% de la PEA apenas llegaba al nivel primario, siguiéndole en orden el analfabetismo con el 17.4% y el 14.1% de nivel secundario, ver Cuadro No 12, anexo, de lo que se deduce que a menor educación mayor pobreza.

Si relacionamos esta realidad con el número de investigadores existentes en el país, nos encontramos con un verdadero cuadro desolador, al conocer, que apenas contamos con 1.744 investigadores, distribuidos de la siguiente manera: 27.3% en tecnología y ciencias agrícolas; 23.1% en ciencias exactas y naturales; 19.1% en tecnología y ciencias de la ingeniería; 7.2% en ciencias médicas, y 23.3% en otras áreas, donde predominan las ciencias sociales y humanas ¹⁰².

Según estas cifras, existía el 0,5 de investigadores por cada mil habitantes económicamente activos; mientras que los países desarrollados tienen 14 investigadores por cada mil de su población

¹⁰² Fuente: Censo realizado en 1990 por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT -.

económicamente activa ¹⁵³.

Entre 1988 a 1994, el sector informal urbano ha crecido del 38.5% al 42%, en tanto que, el sector moderno ha decrecido del 50.5% al 45%, lo que ha incidido en forma inversamente proporcional en el nivel de remuneraciones, esto es que, mientras el sector informal crece, los ingresos que percibe este segmento, son decrecientes frente a los del sector moderno, conforme se puede apreciar en los Cuadros Nos: 17, 18 y 19, anexos.

Otro de los graves problemas que aqueja al país es la alta tasa de subempleo, que en el sector urbano supera el 45% ¹⁵⁴, y que según el CONADE en 1992 se situó en el 51.4% ¹⁵⁵, lo que incide negativamente en el gasto de los hogares al no contar con un ingreso mínimo que le permita atender sus necesidades básicas, entre las que se encuentra la vivienda. En lo relacionado al desempleo urbano, las encuestas de empleo señalan que se encuentran desempleados alrededor del 8% de la PEA en el área urbana, ver Cuadro No 13, anexo, ¹⁵⁶, en tanto que, el CONADE expresa que en 1992 alcanzó el 14.8% ¹⁵⁷, citando entre las causas: la inflexibilidad de las leyes laborales; la excesiva intervención del Estado; la falta de correspondencia entre el sistema educativo y las necesidades de la economía; la ausencia de políticas de empleo; el elevado ritmo de crecimiento demográfico; la crisis de la economía campesina y la escasa productividad de la agricultura, lo que ha

¹⁵³ Boletín de Difusión Científico - Tecnológica. *Ecuador: Ciencia y Tecnología*, Volumen IV, No 14 - 1993 Publicación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

¹⁵⁴ INEC, *Encuesta Nacional Urbana sobre empleo, subempleo y desempleo, 1988, 1991 y 1994*.

¹⁵⁵ *Agenda para el Desarrollo - Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993 - 1996*, Consejo Nacional de Desarrollo, p. 1.

¹⁵⁶ El Ecuador está en quinto puesto de desempleo, después de Argentina (18.6%), Venezuela (11%), Uruguay (10.50%) y Colombia (8,6%).

Diario El Comercio, Sección B, 22 de noviembre de 1995, El Desempleo, en el 7.1%, p.3.

¹⁵⁷ *Agenda Para el Desarrollo, Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993 - 1996*, República del Ecuador, Consejo Nacional de Desarrollo, p. 1.

ocasionado el incremento del sector informal urbano, producto de las dificultades de conseguir empleo en el sector moderno de la economía y ha agudizado la pobreza deteriorando los ingresos reales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha concluido que "el desempleo es probablemente uno de los flagelos más serios que enfrentan las economías, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo, al finalizar el siglo XX" ¹⁵⁰ .

En los países en desarrollo se sostiene que el desempleo es estructural por cuanto la estructura económica es inadecuada y por ende la distribución de la riqueza, por lo que, la oferta y la demanda no coinciden, a lo que debe sumarse que la gran mayoría de la población no esta cubierta por la seguridad social. De la población ocupada en el sector urbano en 1988, el 35.11% estaba afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS - y a noviembre de 1994 la cobertura alcanza al 41.05%, lo que demuestra que la mayoría de la población ocupada esta desprotegida.

Es de advertir que el sector laboral de la construcción, siendo uno de los principales componente de la edificación de viviendas, a nivel urbano representa mas del 6% de la población ocupada, en 1988 apenas se encontraba amparado por la seguridad social el 15.08%, habiendo decrecido este porcentaje al 9,6% a 1994, lo que confirma que esta actividad económica a más de ser marginal es informal, prevaleciendo la inobservancia de normas legales laborales y de seguridad social por parte del sector empleador ¹⁵¹, ver Cuadros Nos 11 y 21 anexos, lo que estaría dado también por la movilidad y la falta de capacitación de quienes se enrolan para ejercer esta actividad.

El subempleo y desocupación también ha llegado a los estratos

¹⁵⁰ Jorge Egas Peña, *Empleo, Subempleo y Necesidades Básicas: Situación y Perspectivas en el Ecuador en el Umbral del Siglo XXI*, Primera Edición, Cámara de Comercio de Guayaquil, mayo de 1994.

¹⁵¹ La *Ley del Seguro Social Obligatorio* dispone:
Art. 134.- "Los trabajadores de la construcción, sean permanentes, temporales, ocasionales, o a prueba, serán afiliados obligados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se exceptúa de esta obligación a los trabajadores que realizan reparaciones locativas de duración menor de treinta días".

de los profesionales de la construcción, que según la Cámara de la Construcción de Quito, de 4.000 afiliados, el 30 por ciento están en la desocupación y que de los 300.000 trabajadores que laboraban en el sector en 1994, más del 30 por ciento ha ingresado al desempleo, siendo las perspectivas de reactivación inciertas ¹⁶⁰.

4.1.2.2.- Distribución del gasto familiar en relación a la vivienda.

Como se ha expresado en líneas anteriores, el déficit de vivienda puede ser cuantitativo o cualitativo y en este último se agrupan aquellas viviendas que por la calidad de los materiales empleados no son "acceptables" y pueden ser susceptibles de mejoramiento, así como las viviendas que carecen de servicios. Edgar de Labastida y Rob Vos, señalan que algunos investigadores hablan también del "déficit social", bajo el supuesto de que todas las familias deberían tener en propiedad las viviendas. Acotando al respecto que en una economía capitalista, no todos pueden ser propietarios y el mercado se equilibra con la oferta de la vivienda para venta y alquiler ¹⁶¹.

La estimación del gasto en vivienda de los hogares urbanos se realiza en forma independiente a la tenencia de la vivienda. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el gasto en vivienda como porcentaje de la canasta familiar básica, entre 1993 a 1995, representó en promedio el 28.76%; en tanto que en el mismo período, para la canasta de pobreza, el promedio fue del 15.76%. Ver Cuadro No 20, anexo. Paralelamente la encuesta nacional de hogares urbanos para 1994, establece que el 17.80% del consumo total se destina a vivienda, distribuidos en el 19.90% el estrato medio-alto y el 13.69% el estrato bajo ¹⁶².

4.2.- Dificultades legales y financieras para el acceso a una

¹⁶⁰ Diario "El Comercio", Sección C, 30 de diciembre de 1995, Se cae la Construcción ?, p. 3.

¹⁶¹ Edgar de Labastida R. y Rob Vos, *El Salario y los Niveles de Vida en el Ecuador*, Quito, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador, 1987, p. 61.

¹⁶² INEC, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos - Tomo I, Resumen General*, 1995, Quito, p.19.

vivienda adecuada.

Ricardo Jordan Fuchs y Francisco Sabatini Downy, señalan que:

Las metrópolis latinoamericanas exhiben hoy la contradicción que caracteriza la dualidad de nuestras estructuras sociales y económicas. Por un lado, las islas de modernismo que "paradigmatizan" el progreso de la sociedad formal, conteniendo la ciudad formal y la economía formal. Por otro, el marenstrum de la pobreza donde se ubica el imperio de la informalidad económica, social, política y urbana que compone las barriadas, las callampas y las favelas ¹⁶³.

El Ecuador no es ajeno a esta realidad, con menor o mayor incidencia en cada ciudad, se observa la informalidad en la vivienda ¹⁶⁴, situación que ha sido reconocida aún por las esferas gubernamentales que estiman que el 75% ¹⁶⁵ de la vivienda es informal, lo que denota la existencia de dificultades legales y financieras en un gran segmento de la población que demanda vivienda y que se ve precisada a inobservar los presupuestos normativos que rigen sobre materia habitacional, lo cual no afecta únicamente a nuestro país, cuando Hernando de Soto, autor de la obra "El Otro Sendero" expresa:

en los asentamientos informales las habilitaciones se producen precisamente a la inversa de lo que prescribe el urbanismo tradicional. Los informales ocupan primero el lote, después construyen, luego habilitan y solo al final obtienen la propiedad del terreno; exactamente a la inversa de lo que

¹⁶³ Ricardo Jordan Fuchs y Francisco Sabatini Downy, "Metropolización y Crisis en América Latina", en *Gestión Urbana en América Latina: Problemas y Posibilidades*, Ensayos FORHUM No 10, Primera Edición 1993, Medellín Colombia, p.20

¹⁶⁴ Edgar de Labastida, señala que el 70% de las viviendas que se construyen cada año son elaboradas bajo el sistema de autoconstrucción en función de sus ingresos y que por lo tanto el Estado no puede imponer estándares de construcción modernos o importados.
Edgar de Labastida, *El Problema Económico de la Vivienda en el Ecuador*, ISS-PREALC, Quito, agosto 1984, pp.107, 108.

¹⁶⁵ *Agenda Para el Desarrollo - Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993 - 1996*, Consejo Nacional de Desarrollo, p. 23.

sucede en el mundo formal ¹⁶⁶ .

En las principales ciudades del país y especialmente en Quito, la situación descrita, no está muy distante de lo que sucede con los asentamientos periféricos populares de hecho, que en sus diferentes etapas han tenido diverso origen, así en 1980 correspondió a los procesos migratorios, en tanto que en 1990, aparecen por la subdivisión ilegal de tierras. Según una investigación realizada por el Municipio de Quito, presentan diferentes estados de consolidación que tienen que ver con la fecha de su iniciación y con las posibilidades económicas de sus habitantes. El Municipio, concluye que, "el 67% de las familias que habitan en los barrios periféricos tienen vivienda propia, la mitad de las cuales no poseen título de propiedad...y el 80% de las viviendas han sido financiadas con fondos propios..."¹⁶⁷ . Ante esta circunstancia, esta institución edilicia se vio abocada a dictar regulaciones (ordenanzas), tendientes a legalizar estos asentamientos, principalmente en lo relacionado con la tenencia de la tierra y su incorporación al Área Urbana con la consiguiente provisión de infraestructura y servicios básicos.

En esta breve reseña, podemos vislumbrar la serie de dificultades que deben atravesar las personas de bajos ingresos para el acceso a una vivienda adecuada, por lo que, sin pretender desconocer los múltiples inconvenientes que se presentan, en forma somera me permito señalar los siguientes:

a) El acceso a la compra o adquisición de terreno y/o vivienda requiere de recursos económicos y por ende de financiamiento, para lo cual es necesario conocer si existe o no posibilidad de endeudamiento en estos niveles de la población.

De manera referencial, nos remitiremos a la canasta familiar básica y a la canasta familiar de pobreza, estructuradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, considerando para el efecto el presupuesto familiar de un "hogar tipo" de cinco miembros,

¹⁶⁶ Hernando de Soto, *El Otro Sendero, La Revolución Informal*, Bogotá, Colombia, Editorial La Oveja Negra Ltda., 1987, p.17.

¹⁶⁷ Plan Distrito Metropolitano No 6, *Asentamientos Populares*, Ilustre Municipio de Quito, Dirección de Planificación 1988 - 1992, p. 96.

con 1,61 perceptores que ganan exclusivamente el salario mínimo vital más sus remuneraciones complementarias y que representa a los hogares urbanos de ingresos bajos del país.

Los datos contenidos en el Cuadro No 20, anexo, nos demuestran que un **hogar tipo** de ingresos bajos, no tendría acceso al consumo de la canasta familiar básica porque siempre estaría con déficit o restringiendo el consumo de algunos bienes y servicios y por lo tanto el gasto familiar. En septiembre de 1993 el **déficit** entre el ingreso familiar disponible y el costo de la canasta familiar básica fue del 108.17%; a julio de 1994 disminuyó al 74.79% para subir nuevamente en noviembre de 1995 al 79.27%; en tanto que, si el **hogar tipo** se allana a consumir la canasta familiar de pobreza, que implica un deterioro de la calidad de vida, tendría un **excedente** fluctuante, que para el mes de septiembre de 1993 le significó el 7.76%; en julio de 1994 el 23,43% y a noviembre de 1995 el 22,28% de su ingreso familiar, lo que constituiría su fondo disponible ¹⁶⁸.

Si este fondo fuese destinado para vivienda, podría servir para el pago de las cuotas de amortización correspondientes, en cuyo caso y al no ser considerado **sujetos de crédito** por las instituciones financieras privadas con excepción de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público ¹⁶⁹, y demandando financiamiento acudirían al Banco Ecuatoriano de la Vivienda por ser el organismo financiero y

¹⁶⁸ Si este fondo disponible lo convertimos a unidades de valor constante obtendríamos lo siguiente:

Período	excedente	UVCs
sept/1993	S/. 21.934,21	= 2,02 (S/.10.808)
jul/ 1994	S/.101.074,67	= 7,58 (S/.13.333)
nov/ 1995	S/.128.865,50	= 7,44 (S/.17.314)

¹⁶⁹ "Considerando que el sistema financiero tomado en su conjunto, experimento en 1995 un mayor crecimiento de sus activos,... la participación de las cooperativas en el contexto general se redujo del 1,60 al 1.45 por ciento."

Jorge Ojeda Oliva, La Importancia de la Supervisión por parte de la Superintendencia de Bancos al Sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en la I Conferencia Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito Controladas por la Superintendencia de Bancos, Portoviejo, 12,13 y 14 de diciembre de 1995.

crediticio para el sector vivienda, el ente que otorga préstamos destinados a la construcción, adquisición, mejora o ampliación, terminación y rehabilitación de viviendas, a quienes reúnan determinadas condiciones, que en términos generales son:

- 1.- Que el peticionario sea jefe de familia o justifique tener bajo su responsabilidad cargas familiares;
- 2.- En caso de unión libre de la que hubiesen resultado vástagos, el préstamo se concederá a la mujer y el conviviente concurre como codeudor solidario;
- 3.- Que el solicitante y sus familiares carezcan de vivienda en propiedad;
- 4.- Que el solicitante en tratándose de préstamos para construcción, mejora, ampliación, terminación o rehabilitación de vivienda, sea propietario de lote, debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad;
- 5.- Que el solicitante y sus familiares tengan ingresos que garanticen la amortización del préstamo mediante el pago de dividendos que no sobrepasen el 20% del ingreso familiar; y,
- 6.- Que el peticionario tenga cuenta de ahorros en el BEV y mantenga por lo menos un valor equivalente al dos por ciento del valor total de la vivienda y/o del préstamo que se conceda ¹⁷⁰. De todos estos requisitos, los que más se cumplen son los tres primeros; el cuarto y quinto, se cumplen en la medida en que se les facilite el acceso a la vivienda pero el que es de difícil cumplimiento es el numeral 5 en el entendido de que deben garantizar la amortización del préstamo mediante el pago de dividendos mensuales, lo que implica que deben tener ingresos familiares asegurados y por lo tanto empleo estable, que les permita atender esta obligación, tomando en cuenta además, que el BEV establece sus propios parámetros referenciales para la concesión de préstamos hipotecarios en relación al nivel de ingreso mensual familiar, para las diferente líneas de crédito, conforme consta en el

¹⁷⁰

Art. 5 de la *Codificación del Reglamento de Inversiones y Préstamos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda* aprobado el 30 de agosto de 1985 y sus posteriores reformas.

Anexo No 6, al cual debe sujetarse necesariamente el usuario, lo que en muchas ocasiones le desestimula y limita la obtención de un crédito para vivienda. La inexistencia de datos estadísticos nos impiden cuantificar el porcentaje de deserción que por este concepto se observa diariamente en las oficinas del BEV.

b) La proliferación, dispersión y desconocimiento de normas que rigen al sector viviendístico, dificultan el acceso a la vivienda adecuada, provocando descoordinación entre las regulaciones de carácter nacional, seccional o institucional, que incide negativamente en el desenvolvimiento de este sector, lo que ha sido motivo de preocupación por parte de los distintos gobiernos, particularmente en 1988 en que se consideró que era imprescindible la promulgación de una Ley Nacional de Urbanismo y Vivienda ¹⁷¹; en tanto que, en 1993 se habla de la elaboración del Código Nacional de Urbanismo y Vivienda ¹⁷², lo cual hasta la presente fecha no se ha concretado.

c) La poca o ninguna participación del sistema financiero nacional privado en el sistema financiero habitacional destinado a la vivienda de interés social, ha influido para que no se dinamice este segmento, lo que dificulta el crédito para los grupos de menores recursos económicos.

d) El marco regulatorio debe ser un facilitador para el acceso a una vivienda adecuada por parte de la mayoría de la población, de tal manera que con este objetivo se incentive la inversión nacional, pero la cada vez más lejana participación de los sectores productivos y financieros privados que se sienten desestimulados para atender a este sector, disminuye y dificulta la solución del problema habitacional.

e) Las reglas del libre mercado en la compraventa de insumos necesarios para el sector, como son : la tierra, la ejecución de

¹⁷¹ *Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano de la JNV/BEV.* Gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos. Ab. Juan Pablo Moncagata, Presidente de la JNV/BEV.

¹⁷² *Agenda Para el Desarrollo - Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993 - 1996 - República del Ecuador - Consejo Nacional de Desarrollo, p.25.*

obras de infraestructura; los materiales de construcción: el cemento, el hierro, el transporte de carga, etc., destinados a la producción de vivienda de interés social, no han facilitado el acceso por los costos, de acuerdo a los ingresos del grupo familiar.

f) Las regulaciones, cuyo cumplimiento es requerido por el Estado y por los Gobiernos Seccionales, para el traspaso de dominio de bienes inmuebles destinados a vivienda, así como los permisos para construcción, demandan pagos de impuestos, tasas y honorarios, fiscales, municipales, notariales, de inscripción y registro, de aprobación de planos y permisos de construcción, etc., lo que obstaculiza y requiere mayores costos, dificultando el acceso a la vivienda.

g) La carencia de servicios básicos, cuyo origen puede deberse a varias circunstancias, dificulta la tenencia de una vivienda adecuada.

4.3.- El déficit crece y la construcción de vivienda para personas de bajos recursos disminuye.

El III Censo de Vivienda realizado en 1982, dio como resultado que la vivienda propia en el sector urbano era del 52.25% y el 81.14% en el Área rural; en tanto que, en 1990 el IV Censo de Vivienda estableció una variación ascendente del 6.13% en el Área urbana, 58.38%, y del 0.17% decreciente en el sector rural, 80,97%, ver Cuadro No 7, anexo, lo que revela que en el sector urbano se dio una mayor capacidad para adquirir vivienda, sin poder precisar el modo de adquisición, esto es por compraventa, herencia, posesión, etc.

En el sector urbano, partiendo del régimen de propiedad, y considerando que el promedio de ocupantes por vivienda es de 4,47, (Cuadro No 1, anexo) , tendríamos que el déficit cuantitativo a 1990, por régimen de propiedad, alcanzaría el 41.62% que significan 477.901 viviendas, a lo que habría que sumarse la demanda por formación de nuevos hogares, que con la proyección de población urbana efectuada por el INEC ¹⁷³ , y manteniéndose el mismo

¹⁷³ La proyección de población urbana total para 1996 sería de 7'172.397.
INEC, Ecuador, *Proyecciones de Población por Provincias*,

porcentaje de ocupantes por vivienda, en forma acumulada a 1996 se requerirían de 325.779 nuevas viviendas a nivel nacional, a lo que habría que sumarse las viviendas que por reposición deban construirse.

Si del porcentaje del 58.38% de viviendas propias, aceptamos como vivienda adecuada únicamente las clasificadas como casa o villa o departamento, del 58.38% el 83.75% serían viviendas adecuadas en tanto que el 16.25% (108.918), no cumplen con este requerimiento ¹⁷⁴, pasando a formar parte del déficit cualitativo al que habría que sumarse las viviendas que carecen de servicios básicos.

En el sector rural, a 1990 el 80,97% corresponde a vivienda propia, (Cuadro No 7, anexo), por lo que el 19.03%, esto es, 163.709 viviendas constituirían la demanda cuantitativa. Pero si del 80,97% clasificamos únicamente a la casa o villa o departamento como vivienda aceptable, esto es el 70.40%, el resto, 29.60% (206.233) ¹⁷⁵, pasaría a formar parte del déficit cualitativo a lo que habría que agregar las viviendas que carecen de servicios básicos, esto es, el 68.81% de agua por red pública, el 91,07%, de eliminación de aguas servidas por red pública y el 46.21% por servicio eléctrico, lo que verdaderamente se vuelve dramático, requiriendo prioritariamente de la adopción y aplicación de políticas no solo habitacionales sino vinculadas con el ingreso, el empleo y las condiciones de educación y salubridad de la población en general, a fin de elevar su nivel de vida.

En este punto conviene resaltar que en 1992 se estimó el déficit de viviendas en un millón de unidades, señalando que:

no se está diciendo que un millón de familias ecuatorianas vivan a la intemperie; lo que se afirma es que aproximadamente la mitad de la población nacional habita en situaciones precarias, privada de condiciones básicas para vivir

Cantones, Áreas, Sexo y Grupos de Edad, Período 1990 - 2000, Agosto 1994, p. 24.

¹⁷⁴ INEC *IV Censo de Vivienda 1990, Resultados definitivos, Resumen Nacional*, noviembre de 1991, p.230.

¹⁷⁵ INEC, *IV Censo de Vivienda 1990, Resultados Definitivos, Resumen Nacional*, Noviembre de 1991, p.230.

dignamente, esto es sin servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica o en construcciones excesivamente rudimentarias ¹⁷⁶ .

Retomando la vivienda en el sector urbano, encontramos que en la "Encuesta de Hogares Modulo de Presupuestos Familiares - Área Urbana - 1991 - Resumen Nacional", la tenencia de vivienda, según el régimen de propiedad, por tramos de ingreso mensual del Hogar, revela que los hogares que perciben menores ingresos tienen menores posibilidades de acceder a una vivienda en propiedad. Así, el 50.58% (602.428) de los hogares tienen vivienda propia; y 124.668 hogares, 10.47% , tienen vivienda propia pero continúan pagando.

La mayoría de los hogares urbanos, 60.53%, perciben un ingreso mensual menor a S/.320.000, de los cuales el 58.22% tienen vivienda propia, lo que frente al total nacional de hogares significa apenas el 29.45%. En tanto que, el 39.47% reciben ingresos entre S/.320.001 a S/.1'800.000 y tienen en propiedad el 41.28% lo que equivale al 21.13% del total nacional ¹⁷⁷ .

De estas cifras se puede deducir que a menor ingreso menor capacidad de vivienda en propiedad, siendo lo más preocupante que la mayoría de la población percibe bajos ingresos.

Las imperfecciones del mercado inmobiliario - mayor demanda que oferta - hacen que esta situación se agrave, lo que sumado a que siempre se ha considerado que el Estado es el responsable de crear condiciones apropiadas para la vivienda que demanda este sector, ha influido para que el sector privado participe limitadamente, unas veces en forma obligatoria por medio de la compra de bonos ¹⁷⁸ y

¹⁷⁶ *Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano de JNV / BEV.* Gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos. Ab. Juan Pablo Moncagata, Presidente de la JNV / BEV.

¹⁷⁷ INEC, *Encuesta de Hogares - Modulo de Presupuestos Familiares - Área Urbana - 1991 - Resumen Nacional*, p. 42.

¹⁷⁸ La *Ley Constitutiva del Banco Ecuatoriano de la Vivienda* establecía en el Art. 10, la obligación de adquirir bonos por parte de los Bancos Privados Nacionales y las Sucursales de Bancos Extranjeros, disposición ésta que fue derogada por el Art.223 numeral 6 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Registro Oficial No 802 del 14 de mayo de 1975 y Suplemento del

otras en la medida en que el Estado le proporcione los recursos financieros necesarios, ya sea como contratista o constructor o financiando la ejecución de vivienda de interés social a través de los programas o líneas de crédito "préstamos al constructor o cooperativas" o "seleccione su vivienda", los que han sido auspiciados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

La Ley Orgánica de la ex- Junta Nacional de la Vivienda ¹²⁹ le asignó a esta institución, la realización de estudios e investigaciones previos para la ejecución de programas de construcción de vivienda de interés social. En base a este ordenamiento legal, la ex- JNV, efectuó algunos estudios, sobre demanda efectiva de vivienda, entre los que podemos destacar los siguientes:

- 1.- El estudio de "Demanda Efectiva de Viviendas Nuevas, según capacidad estimada de endeudamiento, periodo 1985 - 1989", advierte que "El desconocimiento de la demanda efectiva de vivienda, acarrea generalmente problemas de desajuste del mercado, o bien una oferta habitacional dirigida a los hogares de ingresos medios y altos". Concomitante con este planteamiento, el entonces Presidente de la JNV / BEV, Arq. Sixto Durán Ballen C. (marzo de 1985), afirmaba en la carta de Presentación de este documento, que "...la solución del problema de la vivienda, no es de exclusiva responsabilidad del Estado, atañe a todos, y precisamente en este estudio se destacan los niveles de endeudamiento que serán atendidos por los sectores formales e informales de vivienda".

Para el periodo 1985 - 1989 se estimó que la demanda cuantitativa de vivienda alcanzaba a 272.695 unidades, considerando

Registro Oficial No 439 del 12 de mayo de 1994.

¹²⁹ La Ley Orgánica de la Junta Nacional de la Vivienda, publicada en el Registro Oficial No 319 de 4 de junio de 1973, establecía en el Art. 2 que era atribución de la JNV "realizar los estudios e investigaciones previos y ejecutar programas de construcción de vivienda de interés social". La Junta Nacional de la Vivienda se fusionó con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, mediante Decreto Ejecutivo No 1820 publicado en el Registro Oficial No 461 del 14 de junio de 1994.

únicamente el incremento demográfico y la concentración poblacional a nivel de cada provincia, tomando en cuenta el costo de cada solución habitacional con los condicionamientos del crédito,, como son: interés, plazo y cuota mensual ¹⁸⁰. Sin embargo, la JNV / BEV, en el período agosto de 1984 a julio de 1988 informa que se ejecutaron 93.764 soluciones habitacionales mediante contratación y administración directa ¹⁸¹, cifra ésta muy superior a la ejecutada en años anteriores por estos organismos, pero que nos demuestra que el déficit habitacional es creciente al no cubrir ni siquiera lo mínimo requerido.

2.- Los resultados de "la Encuesta de Demanda de Vivienda en las áreas urbano - marginales de 19 ciudades, cuyos datos fueron obtenidos en el período comprendido entre los años 1993 - 1994" ¹⁸², considerando cifras proyectadas del censo de población de 1990 para 1994, reflejaron que del nivel global de las familias residentes en las 19 ciudades, el 63.95% habitaban en sectores populares y la diferencia en sectores calificados como residenciales. En cuanto a la situación socio-económica se expresa que:

3
realizada la comparación entre ingresos y tamaño del grupo familiar se detecta que no hay similitud entre las distintas ciudades pero, si que el ingreso que perciben las familias comparado con su tamaño no es el adecuado como para que les permita vivir satisfactoriamente, tanto para las ciudades con mayor ingreso cuanto para

¹⁸⁰ Junta Nacional de la Vivienda, *Demanda Efectiva de Viviendas Nuevas Según Capacidad Estimada de Endeudamiento, Período 1985 - 1989*, Quito, Ecuador 1985.

¹⁸¹ JNV / BEV, *Informe de Labores, 1984 - 1988*, p.12.

¹⁸² La encuesta se realizó en las ciudades de: El Carmen, Ibarra, Riobamba, Chone, Latacunga, Ambato, Fuyo, Santo Domingo, Esmeraldas, Nueva Loja, Azoques, Zamora, Quevedo, Tulcán, Machala, Manta, Loja, Huaquillas y Tena.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Breve Síntesis Estudio de Demanda por Soluciones Habitacionales, en 19 ciudades del País, 1994*, p.3 .

las de menor ingreso ¹⁸³.

De esta investigación, efectuada en 19 ciudades, aparece que el 64.17% son propietarios de la vivienda que ocupan y que el 35.83% que suman 69.515 familias no son propietarios, de las cuales han manifestado su interés por adquirir una vivienda 56.674 que equivale al 81.53% de familias que no tienen vivienda. Por tipo de solución requerida, prefieren el 77.89% vivienda unifamiliar; el 12.35% lotes urbanizados y el 9.76% departamentos. En tanto que de las familias propietarias el 67.08 % (83.507), necesitan ayuda para mejorar las condiciones físicas.

A julio de 1995, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en su informe destacan que entre agosto de 1992 y julio de 1995 se han concedido 53.604 soluciones terminadas y 8.168 se hallan en proceso de ejecución, sin precisar si son soluciones cuantitativas, cualitativas o la atención de ambas y si se hallaba o no al alcance de la población de bajos ingresos ¹⁸⁴. En todo caso, lo que se demuestra es que siempre el déficit ira aumentando en tanto en cuanto no se satisfagan ni las mínimas necesidades de vivienda inmediata, y aún más, si cada vez la atención hacia estos estratos sociales disminuye por su carencia de capacidad adquisitiva, lo que incrementa el déficit.

En una economía de mercado como la nuestra, los precios de las viviendas cada vez tienden a subir, debido al proceso inflacionario y la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, lo que sumado a ingresos bajos y al subempleo, imposibilita el que los hogares de

¹⁸³ MIDUVI, *Breve Síntesis Estudio de Demanda por Soluciones Habitacionales*, 1994, p.6.

¹⁸⁴ Alberto Rosero Cueva y Alexandra Moncada, en *Una Estrategia Para los Grupos Urbanos mas Pobres, Ecuador 1994*, BEV / GTZ, p. 4, afirman que, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, tienen a su cargo a nivel oficial, la atención de los requerimientos de vivienda de los sectores menos favorecidos. A 1994, se ejecutaron 51.000 unidades, con una capacidad de cobertura del 8%, cuyo costo de adquisición era entre 186 y 257 salarios mínimos, (cada salario mínimo vital equivale a \$ 32), con una cuota de amortización (a 10 y 15 años) de 5 salarios mínimos, siendo el tamaño de la vivienda y la cobertura de servicios, insuficiente.

menores recursos puedan disponer del 28 % para vivienda, aún más si deben asumir los costos indirectos como son pagos de impuestos fiscales o municipales de transferencia de dominio, alcabalas, tasas por construcción, etc.

Juan Manuel Ramírez Saiz, sostiene que para reducir los limitantes que dificultan la producción habitacional a favor de los sectores mayoritarios, se deben tomar en cuenta los factores que son parte de la vivienda popular y que son: 1) el suelo o tierra, 2) los materiales de construcción, 3) la vivienda misma y 4) los servicios urbanos básicos. En estos factores se hallan involucrados aspectos de distinto tipo y que son ocho: 1) financieros, 2) fiscales, 3) administrativos, 4) planificatorios, 5) legales, 6) técnicos, 7) organizativos y 8) políticos. El aspecto legal es uno de los insumos que esta presente en los cuatro factores, de ahí su importancia en el marco regulatorio, el mismo que debe ser flexible, señalando el autor que el marco jurídico no solo debe ser la expresión del orden imperante sino de los intereses de los pobladores y solicitantes de suelo y vivienda ¹⁸⁵.

En el documento "Una Estrategia para los Grupos Urbanos Mas Pobres", Ecuador 1994, se dice que: "La población que vive en las ciudades, ...se divide en dos grandes grupos: los que poseen capacidad de incorporarse y responder a las exigencias del sistema dominante y los que no la poseen, o están al margen", constituyendo éstos últimos la mayoría, que "...en la práctica no son sujetos de la acción del Estado ni de los órganos visibles del poder social y económico", agregando que, "la población de los asentamientos urbanos más pobres esta conformada por alrededor de 600.000 familias, con cerca de 2 y medio millones de personas".

En conclusión, de una u otra manera, las soluciones habitacionales no llegan a los sectores de bajos recursos económicos y conforme se ha visto en el capítulo segundo de esta tesis, las reformas legales introducidas en estos últimos años, en vez de canalizar fondos para el sector vivienda de interés social han suprimido diversas fuentes que proveían de recursos económicos,

¹⁸⁵ Juan Manuel Ramírez Saiz, *La Vivienda Popular y sus Actores*, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, Primera Edición, 1993, México, pp.261, 277, 278, 299 y 300.

especialmente de la banca comercial, lo que ha incidido negativamente en este sector. Actualmente, es de esperar que se implante adecuadamente el subsidio habitacional propuesto y cuyo detalle consta en líneas anteriores, a fin de que subsidiando a la demanda se llegue a reactivar la oferta para estos grandes sectores.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.-

Del análisis realizado en el presente estudio, se puede concluir lo siguiente:

1.- El problema de la vivienda, es tan complejo que puede ser analizado desde distintos puntos de vista: estructural, coyuntural, financiero, jurídico, técnico, social, político, psicológico, etc., que su solución merece la atención de todos los sectores y especialmente en el ámbito normativo que no es la solución al problema pero sí un medio que puede contribuir a crear condiciones propicias tendientes a disminuir el creciente déficit habitacional.

2.- La sola invocación del problema de la vivienda trae consigo la existencia de dificultades de orden estructural relacionados con el empleo, el ingreso, la marginalidad, la pobreza, el financiamiento y el insuficiente marco jurídico.

3.- Entre las principales causas que impiden la disminución del déficit habitacional, encontramos la escasez de recursos financieros; falta de continuidad en la política nacional de vivienda; empobrecimiento general de la población; lasitud institucional, insuficiente apoyo político al sector vivienda, la migración campesina a la ciudad, la falta de dotación de servicios básicos y falta de infraestructura rural.

4.- Los distintos gobiernos que se han sucedido, al evaluar el problema de la vivienda, han insinuado que es imperativo las reformas legales con el propósito de cumplir con las políticas propuestas, sin embargo no se ha llegado a concretar en ese sentido, lo que ha obstaculizado el cumplimiento de los objetivos propuestos y metas de planificación trazadas.

5.- La distribución de la población en áreas urbana o rural ha

variado sustancialmente en los últimos veinte años, lo que ha repercutido en el sector vivienda, privilegiándose la expansión del área urbana debido al modelo de desarrollo vigente en el país, lo que ocasiono la migración del campo a la ciudad, a lo que se suma la incorporación de nuevos cartones, lo que ha generado una incesante demanda de vivienda y de servicios básicos, acrecentado las áreas marginales que superan el 48% en las grandes urbes, incentivando la producción de vivienda informal, estimada en el 70%, lo que a no dudarlo ha soterrado el problema en su real magnitud.

6.- Según el último censo de vivienda, (1990), la carencia de servicios básicos es significativa, el 42.90% no disponen de agua por red pública; el 60.51% no disponen de sistema de alcantarillado y carecen de servicio eléctrico el 4.46% en el sector urbano y el 46.21% en el sector rural, lo que confirma la extensión del déficit cualitativo de la vivienda en altos porcentajes, que, actualmente con la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda se espera disminuyan debido al impulso que ha dado a las obras de saneamiento ambiental.

7.- A nivel oficial, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, estimó que el déficit habitacional acumulado a 1990, era de 539.768 viviendas, y que, la demanda de vivienda nueva para el período 1990 - 2000 alcanzaría a 498.000 viviendas, por lo que se requería una producción de aproximadamente 50.000 viviendas nuevas anualmente.

Pese a conocer el requerimiento, las instituciones de vivienda a nivel estatal han producido un limitadísimo número de soluciones habitacionales, así, en el período 1988 - 1992 alcanzaron a 56.806 terminadas y 35.648 en ejecución, lo que significa alrededor de 23.113 soluciones habitacionales por año; en tanto que, desde agosto de 1992 hasta julio de 1995 se han terminado 53.604, hallándose 8.168 en ejecución, que equivale a 20.590 soluciones habitacionales por año. Esta situación evidencia que el déficit cuantitativo continuara acumulándose si no se adoptan nuevos mecanismos que viabilicen la producción de vivienda, tomando en cuenta las reales disponibilidades presupuestarias de los futuros usuarios.

8.- Pese a que desde 1979 se ha dictado políticas de vivienda, su aplicación y seguimiento ha sido exiguo, aduciendo para el efecto diferentes causas supervivientes de orden nacional e internacional, lo que ha afectado el desarrollo del sector vivienda.

Actualmente, el Gobierno está tratando de aplicar su política de vivienda, enmarcada en el nuevo concepto de Estado, "facilitador", para lo cual ha creado algunos mecanismos financieros como la UVC y el sistema de refinanciamiento habitacional, hallándose en estudio la implantación del subsidio habitacional directo, como estímulo al ahorro, que ya ha sido probado en otros países con resultados positivos, por lo que es de esperar que se tome la decisión política de adoptar este mecanismo que coadyuvara a que las familias de escasos recursos tengan acceso a una vivienda.

9.- Se ha reconocido públicamente que las soluciones habitacionales "formales" no llegan a los sectores de bajos recursos económicos y/o si llegan es en forma marginal, debido a que las reformas legales introducidas en estos últimos años, en vez de canalizar fondos para el sector vivienda de interés social han suprimido diversas fuentes que proveían de recursos económicos, presentándose actualmente como alternativa válida el subsidio habitacional.

RECOMENDACIONES

El problema habitacional no es una cuestión que afecta únicamente a nuestro país, es un problema que afecta principalmente a los países tercermundistas o en vías de desarrollo entre los cuales se encuentra el Ecuador, y sus fórmulas de posibles soluciones han sido ampliamente discutidas en foros nacionales e internacionales, dependiendo muchas de ellas del apoyo político que conceda su gobierno, sin embargo, considero que se debe ir creando conciencia social a fin de que se involucren todos los sectores, esto es, quienes demandan vivienda, quienes ofertan, llamémoslos constructores, financistas u otros, y el Estado como ente regulador, para en forma conjunta buscar alternativas que permitan disminuir el déficit habitacional lo que incidirá en el mejoramiento del nivel de vida de los ecuatorianos.

Con este propósito me permito sugerir lo siguiente:

- 1.- Recopilar las disposiciones legales inherentes al sector vivienda, revisarlas, modernizarlas y simplificarlas, tanto a nivel nacional como a nivel local de manera de evitar su dispersión y enredo. De igual manera con la legislación relacionada con los recursos económicos destinados al financiamiento de infraestructura y de construcción y/o adquisición de vivienda, dedicada particularmente a los sectores de bajos ingresos económicos.
- 2.- Difundir bajo mecanismos idóneos, (las personas de escasos recursos económicos en su mayoría no tienen acceso a los medios de comunicación colectiva, como los periódicos), los sistemas de ahorro y las ventajas que conllevaría el acceso a la vivienda a través del subsidio (en caso de crearse).
- 3.- Fomentar la oferta de los insumos, como: la tierra, la ejecución de obras de infraestructura; los materiales de construcción, destinados a la producción de vivienda y su financiamiento, con el objeto de que el sector privado se involucre activamente en el quehacer habitacional.
- 4.- Regular el uso de la tierra y planificar la dotación de infraestructura lo que permitiría la ejecución de programas de vivienda en forma ordenada, con la utilización de diseños y materiales que ofrezcan condiciones de habitabilidad y accesibilidad en los costos de acuerdo a los ingresos del grupo familiar.
- 5.- El Gobierno Central y Gobiernos Seccionales, deberían dar normas uniformes y generales sobre el traspaso de dominio de bienes inmuebles destinados a vivienda de interés social, así como los permisos para construcción de las mismas, de manera que se simplifiquen los procedimientos y por lo tanto se reduzcan los costos de legalización, lo que implicaría una reestructuración y modernización de algunas dependencias que

tienen relación con el sector de la vivienda, por ejemplo, las Oficinas de Avalúos y Catastros de los Municipios y los Registros de la Propiedad Cantonales.

- 6.- El sistema financiero habitacional debe involucrar tanto al sector público como al sector privado, para que la construcción de viviendas responda a que el adquirente tenga capacidad de pago en sus diferentes niveles de ingreso.
- 7.- Impulsar los mecanismos de arrendamiento con opción de compra, lo cual incentivaría un mayor ahorro con el objeto de tener casa propia.
- 8.- Fomentar y fortalecer el desarrollo de las cooperativas de vivienda y de las de ahorro y crédito de intermediación financiera, a fin de consolidar el sistema con miras a la obtención de vivienda.
- 9.- Ampliar la cobertura de asistencia técnica para los estratos de bajos recursos y capacitarles en la utilización de materiales del medio o materiales tradicionales como son el bahareque, tapial, adobe, madera, bambú o caña guadua, lo que reduciría los costos de la construcción.
- 10.- Se requiere la expedición de normas de carácter obligatorio para que el sistema financiero privado vuelva a participar en el sistema financiero habitacional.
- 11.- Siendo el problema de la vivienda una de las manifestaciones de otro grave problema que es la pobreza, la marginalidad y el subdesarrollo, corresponde al Estado la adopción e impulso de políticas nacionales que tiendan a generar fuentes de trabajo, a mejorar los niveles de educación y capacitación, a fin de mejorar los ingresos de los hogares ecuatorianos.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Para el Desarrollo Internacional, *Formulación de una Política Nacional para la Vivienda*, 1974.

Aguilar, A. Juan Pablo, *Índice de Ordenanzas de Quito (1990 - 1995)*, Quito, abril de 1994.

Arévalo, E. Francisco, "Depreciación Monetaria y préstamos en unidades de valor constante", en *Cuestiones Económicas*, No 21, abril 1994, Banco Central del Ecuador.

Banco Mundial, *La Pobreza en el Ecuador: Componentes de una Estrategia*, Informe 1995.

Banco Central del Ecuador, *Memoria 1993*.

Banco Central del Ecuador, *Boletín de Precios, Salarios y Empleo*, agosto 1995.

Baez, René, *Ecuador: Genocidio económico o vía democrática*. Corporación Editora Nacional, 1992.

Benitez, José Julio, Normas que Facilitarían los sistemas de ahorro y Crédito hacia Sectores de Menores Ingresos.

Cabrera, Yolanda, Judith Martínez y Rolando Morales, *Medición de la Pobreza en las Áreas Urbana y Rural del Ecuador*, Instituto Nacional de Empleo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Quito 1993.

Cabrera, Mary, "Vivienda: Se construye, pese a la crisis", en *Revista Martes Económico*, No 337, 16 de mayo de 1995.

Carlson, Eric, *Financiamiento Internacional Para Viviendas: El Fondo Albergar al Mundo*, publicado por la Unión Interamericana para la Vivienda, Lima - Perú, 1991.

CEPAR, *Perfil Socio-Demografico del Ecuador*, julio 1993, Quito - Ecuador.

Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No 183 de 5 de mayo de 1993

Codificación de la *Ley del Seguro Social Obligatorio*.

Colegio de Arquitectos del Ecuador, "La Problemática habitacional en el Ecuador", Ponencia sobre el Tema *Políticas y Ley de Vivienda*.

Cámara de la Construcción de Quito, *Primer Estudio de Mercado de Edificaciones Urbanas en la ciudad de Quito*, Quito, 1994.

Christian, James W., *Financiamiento Habitacional en los Países en Desarrollo*, Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador.

Comisión Nacional de Asentamientos Humanos, Secretaría Técnica, *Estrategia de Vivienda Ecuador*, Quito, octubre 7, 1991.

Conclusiones y Recomendaciones de la Tercera Conferencia Internacional de Vivienda, *Vivienda Para Todos*, Publicación de aniversario de la Cámara de la Construcción de Guayaquil - Ecuador, diciembre 1991.

Consejo Nacional de Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984 del Gobierno Democrático*.

Consejo Nacional de Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988*.

Consejo Nacional de Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992*.

Consejo Nacional de Desarrollo, *Agenda Para el Desarrollo, Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993 - 1996*.

Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978, Registro Oficial No 800 de 27 de marzo de 1979.

Coo, M. José Miguel, "El mercado inmobiliario en el Ecuador", en *Revista Gestión Economía y Sociedad*, No 14, agosto de 1995.

Decreto Ejecutivo No 3, Registro Oficial No 1 de 11 de agosto de 1992.

De Labastida, Edgar, *El Problema Económico de la Vivienda en el Ecuador*, Serie Documentos de Trabajo Q/8422, ISS/PREALC, Quito agosto 1984.

De Labastida, R. Edgar y Rob Vos, *El Salario y los Niveles de Vida Urbanos en el Ecuador*, Quito, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Económicas - Universidad Central del Ecuador, septiembre de 1987.

Documento de la Pontificia Comisión "Iustitia Et Pax" con ocasión del Año Internacional de la Vivienda para las Personas Sin Hogar. La Iglesia Ante la Carencia de Vivienda, Que has Hecho de Tu Hermano sin Techo ?, Ciudad del Vaticano, 1987.

Domínguez, Vial Vicente, CG Consultores C.Ltda., "Conjunto de Principios para Definir el Marco Conceptual de los Subsidios Habitacionales en el Ecuador", mayo de 1994.

Duran, Cousin Eduardo, *La Hora Neoliberal de América Latina*, Primera edición 1993

Ecuador Debate No 10, *La Vivienda Popular*, Impreso en Talleres del Centro Andino de Acción Popular - CAAP - Quito, Febrero de 1986.

Ecuador 20 años de Vivienda, JNV / BEV, Gobierno Constitucional 1979 - 1984.

Egas, Peña Jorge, "Empleo, subempleo y necesidades básicas: situación y perspectivas" en *Ecuador en el Umbral del Siglo XXI*, Cámara de Comercio de Guayaquil.

Ferruzola, Pedro, "Cemento: escasez en Concreto, Construcción: La importación del material no regula los precios", en el *Diario El Comercio, Sección B*, lunes 4 de diciembre de 1995.

Hemer, Joachim y Roland Ziss, *La Vivienda Popular en el Ecuador: Efectos Económicos*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Fundación Friedrich Ebert

INEC, *III Censo Nacional de Vivienda 1982*.

INEC, *V Censo de Población y IV de Vivienda 1990, Resultados Definitivos, Resumen Nacional*, noviembre 1991, Quito - Ecuador.

INEC, *Ecuador: Proyección de Población por Provincias, Cantones, Áreas, Sexo y Grupos de Edad*, agosto 1994.

INEC, *División Político-Administrativa de la República del Ecuador*, actualizada a 31 de enero de 1995.

INEC, *Guayaquil, Quito y Resto del País: Un Estudio Socio-Comparativo*, junio 1994.

INEC, *Encuestas Nacional Urbana de Empleo, Subempleo y Desempleo*, 1988, 1991, Julio y Noviembre de 1994.

INEC, *Encuesta de Hogares, Modulo de Presupuestos Familiares, Área Urbana, 1991*.

INEC, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos, Año 1995*.

Índices Estadísticos del Sistema Mutualista Ecuatoriano, Publicación No 61, marzo 1994, Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador.

Investigación y Forum 1986, Habitat Perú, Siglo XXI, *El Sector Privado y el Proceso de Producción de Viviendas de Tipo Económico*, Talleres Gráficos de J.C. Editores, mayo de 1987, Lima.

Jordan, Fuchs Ricardo y Francisco Sabatini Downy, "Metropolización y Crisis en América Latina", en *Gestión Urbana en América Latina: Problemas y Posibilidades*, *Revista Ensayos Forum No 10*, Universidad Nacional de Colombia - Medellín, Primera Edición 1993.

JNV/BEV, *Informes Institucionales, 1979 - 1984; 1984 - 1988; 1988 - 1992 y 1992 - 1995.*

JNV/BEV, *Plan Techo, Gobierno de Reconstrucción Nacional.*

JNV/BEV, *Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano de JNV/BEV*, Gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos.

JNV/BEV, *Plan Nacional de Urbanización y Vivienda 1988 - 1992.*

JNV, *Demanda Efectiva de Viviendas Nuevas, según capacidad estimada de endeudamiento, periodo 1985 - 1989.*

JNV/BEV/UIAT, *Estudio de Demanda de Vivienda en el Ecuador, 29 ciudades, julio de 1992.*

Ley de Cooperativas y Reglamento.

Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, Suplemento del Registro Oficial No 930 del 7 de mayo de 1992.

Ley de Mercado de Valores, Suplemento del Registro Oficial No 199 de 28 de mayo de 1993.

Ley Especial para Contratación de Proyectos de Interés Social, Suplemento del Registro Oficial No 289 de 4 de octubre de 1993.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Registro Oficial No 349 de 31 de diciembre de 1993.

Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Suplemento del Registro Oficial No 439 de 12 de mayo de 1994.

Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, Registro Oficial No 661 de 24 de marzo de 1995.

Melo, Guevara Gabriel, "*Ahorro y Vivienda, Fuentes de Desarrollo*", Conferencia presentada en la XIX Conferencia Interamericana de Ahorro y Préstamo. Publicación No 29, Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador, diciembre 1982.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador, *Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental*, Quito, noviembre de 1994.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Breve Síntesis Estudio de Demanda por Soluciones Habitacionales*, en 19 ciudades del País, 1994.

Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Conferencias Sustentadas en el *Seminario Sobre Mecanismos de Fijación Salarial*, abril de 1986.

Municipio de Quito, *Asentamientos Populares*, 1992.

Municipio de Quito, *El Reglamento Urbano de Quito*, 1992.

Municipio de Quito, *Quito: Comunas Y Parroquias*, Primera Edición, Quito, 1992.

Municipio de Quito, *Vivienda*, 1992.

Municipio de Quito, *Quito en Cifras*, 1992.

Novoa, Monreal Eduardo, *El Derecho de Propiedad Privada*, Editorial TEMIS, Bogotá - Colombia, 1979.

Ponencias Presentadas en el VI Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales CELEH, sobre "Financiamiento de Vivienda para Grupos de Bajos Ingresos: Experiencias y Alternativas en América Latina", Quito, noviembre de 1994.

Pradilla, Emilio, Oscar Nuñez y Martha Schteingart, *Notas acerca de la vivienda en América Latina*, Ensayos Sobre el Problema de la Vivienda en América Latina, compilados por Emilio Pradilla, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Primera Edición, 1992.

Ramírez, Saiz Juan Manuel, *La Vivienda Popular y sus Actores*, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, Primera Edición 1993, México.

Rosero, Cueva Alberto y Alexandra Moncada, *Una Estrategia Para Los Grupos Urbanos Más Pobres*, Ecuador 1994.

Ruiz, Silvana, *La Vivienda Popular en el Ecuador*, Quito, ILDIS, 1987.

Santos, A. Eduardo, *La Pobreza en el Ecuador*, en Análisis Económico, Revista No 14, Colegio de Economistas de Quito, septiembre de 1993.

Secretaría Técnica, Comisión Nacional de Asentamientos Humanos, *Estrategia de Vivienda Ecuador*, Quito, octubre 7, 1991.

Superintendencia de Bancos, *Memorias Institucionales 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994*.

Torres, Galo, *Normas Sobre Áreas Históricas Protegidas*, Quito, septiembre de 1994.

Trabucco, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Editorial Universitaria, Quito, 1975.

Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, *Informe sobre la situación de la Vivienda y de su Financiamiento en el Ecuador*, Junio 1983.

Utría, Rubén D., *El Problema de la Vivienda y el Desarrollo de América Latina*, Fondo Editorial Común, Caracas - 1969.

Vademecum del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Volumen I y II, Leyes y Reglamentos, Quito, julio de 1991 y marzo de 1992.

Vásconez, Mario, "Una Opción al Problema de Vivienda", en *Revista Economía Hoy*, Año No 2, No 85, semana del 12 al 19 de septiembre de 1994.

Diario El Comercio, *Revista Martes Económico No 314*, "Quito: Problemas y Soluciones", 6 de diciembre de 1994.

Diario El Comercio, Sección B, 26 de diciembre de 1994, "Una de cal, otra de arena".

Diario El Comercio, Sección B, Salarios: alza por goteo, 29 de diciembre de 1994.

Diario la Hora, 30 de septiembre de 1995, "Auge de Construcciones Ilegales".

Diario El Comercio, Sección C, 2 de octubre de 1995, "300 construcciones ilegales en el centro".

Diario El Comercio, Sección B, 22 de noviembre de 1995, "Cemento: hay especulación" .-. "El Desempleo, en el 7.1%"

Diario el Comercio, Sección C, 30 de diciembre de 1995, "Se cae la Construcción ?".

Diario Hoy, Revista Economía, Año 2, No 85, semana del 12 al 19 de septiembre de 1994, "Porqué subieron los precios del cemento ?, Especulación provocó incremento del 70% en los precios".

CUADROS

CUADRO No. 1

**POBLACION Y VIVIENDA EN EL ECUADOR Y SU DISTRIBUCION
EN LOS ULTIMOS 20 ANIOS**

ANIO	POBLACION TOTAL	VIVIENDA TOTAL	POBLACION URBANA	VIVIENDA URBANA	POBLACION RURAL	VIVIENDA RURAL
1974	6,521,710	1,193,940	2,698,722	486,534	3,822,988	707,406
	100.0%	100.0%	41.4%	40.8%	58.6%	59.2%
OCUPANTES POR VIVIEN	5.5		5.5		5.4	
1982	8,138,974	1,576,441	3,985,492	787,214	4,153,482	789,227
	100.0%	100.0%	49.0%	49.9%	51.0%	50.1%
OCUPANTES POR VIVIEN	5.2		5.1		5.3	
1990	9,648,189	2,111,121	5,345,096	1,195,378	4,303,093	915,743
	100.0%	100.0%	55.4%	56.6%	44.6%	43.4%
OCUPANTES POR VIVIEN	4.6		4.5		4.7	

FUENTE:

CENSOS NACIONALES DE POBLACION Y VIVIENDA 1974 - 1982 Y 1990

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS -INEC-

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 2

**CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES POR CONDICION
1982**

TOTAL GENERAL = 1'841036	OCUPADAS			OCUPADAS CON PERSONAS AUSENTE			DESOCUPADAS		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
TOTAL	1,576,441	787,214	789,227	70,433	27,336	43,097	194,162	35,858	158,304
	85.6%			3.8%			10.5%		
CASA O VILLA	53.9%	51.7%	56.0%	56.0%	40.9%	65.5%	61.4%	51.6%	63.6%
	849,324	407,309	442,015	39,423	11,176	28,247	119,240	18,493	100,747
DEPARTAMENTO	9.6%	17.7%	1.6%	7.6%	17.5%	1.4%	2.5%	12.2%	0.3%
	151,726	139,289	12,437	5,371	4,783	588	4,928	4,386	542
CUARTO CASA DE INQUILINO	8.9%	16.6%	1.3%	6.3%	14.1%	1.4%	0.9%	4.0%	0.2%
	141,047	130,542	10,505	4,449	3,866	583	1,749	1,429	320
MEDIAGUA	12.9%	7.9%	17.9%	6.6%	6.2%	6.8%	6.6%	6.9%	6.5%
	203,701	62,502	141,199	4,631	1,702	2,929	12,769	2,462	10,307
RANCHO / COVACHA	10.4%	4.5%	16.2%	7.2%	2.8%	10.0%	9.9%	3.8%	11.2%
	163,622	35,728	127,896	5,065	763	4,302	19,140	1,363	17,777
CHOZA	3.1%	0.1%	6.1%	6.1%	1.0%	9.3%	10.3%	1.9%	12.2%
	49,074	717	48,357	4,283	286	3,997	19,982	671	19,311
OTRO	0.4%	0.6%	0.3%	1.0%	1.3%	0.9%	0.6%	1.2%	0.5%
	6,940	4,820	2,120	739	359	380	1,249	444	805
LOCALES NO DESTINADOS PARA VIVIR	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	3,054	1,982	1,092	8	7	1	3	1	2
NO DECLARADO	0.5%	0.6%	0.5%	9.2%	16.1%	4.8%	7.8%	18.4%	5.4%
	7,953	4,347	3,606	6,464	4,394	2,070	15,102	6,609	8,493

FUENTE:

III CENSO NACIONAL DE VIVIENDA 1982

ELABORACION: R.A.

**CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES POR CONDICION DE OCUPACION
1990**

TOTAL GENERAL = 2'335.551	TOTAL OCUPADAS			OCUPADAS CON PERSONAS AUSENTES			TOTAL DESOCUPADAS		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
TOTAL	2,008,655 86.0%	1,148,342	860,313	102,466 4.4%	47,036	55,430	224,430 9.6%	67,046	157,384
CASA O VILLA	63.8% 1,280,741	60.4% 693,260	68.3% 587,481	67.5% 69,175	59.0% 27,753	74.7% 41,422	76.0% 170,549	75.9% 50,885	76.0% 119,664
DEPARTAMENTO	8.3% 166,745	14.1% 161,476	0.6% 5,269	8.9% 9,110	18.7% 8,786	0.6% 324	2.9% 6,538	9.3% 6,232	0.2% 306
CUARTO CASA DE INQUILINO	7.5% 150,787	12.0% 137,700	1.5% 13,087	6.5% 6,618	12.8% 6,032	1.1% 586	1.0% 2,232	2.8% 1,893	0.2% 339
MEDIAGUA	11.8% 236,599	11.1% 126,924	12.7% 109,675	8.7% 8,956	6.6% 3,092	10.6% 5,864	9.9% 22,263	8.1% 5,442	10.7% 16,821
RANCHO	6.9% 139,584	2.3% 25,989	13.2% 113,595	4.7% 4,859	2.1% 976	7.0% 3,883	5.7% 12,792	2.7% 1,839	7.0% 10,953
COVACHA	0.3% 5,673	0.2% 1,851	0.4% 3,822	0.8% 864	0.5% 242	1.1% 622	1.2% 2,657	0.7% 497	1.4% 2,160
CHOZA	1.4% 27,338	0.0% 402	3.1% 26,936	2.6% 2,680	0.1% 55	4.7% 2,625	3.2% 7,099	0.2% 117	4.4% 6,982
OTRO	0.1% 1,188	0.1% 740	0.1% 448	0.2% 204	0.2% 100	0.2% 104	0.1% 300	0.2% 141	0.1% 159

FUENTE:

IV CENSO DE VIVIENDA 1990

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 4

**CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS
POR TIPO DE VIVIENDA**

	1982			1990		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
TOTAL	1,646,874	814,550	832,324	2,111,121	1,195,378	915,743
CASA O VILLA	54.0% 888,747	51.4% 418,485	56.5% 470,262	63.9% 1,349,916	60.3% 721,013	68.7% 628,903
DEPARTAMENTO	9.5% 157,097	17.7% 144,072	1.6% 13,025	8.3% 175,855	14.2% 170,262	0.6% 5,593
CUARTO CASA DE INQUILINO	8.8% 145,496	16.5% 134,408	1.3% 11,088	7.5% 157,405	12.0% 143,732	1.5% 13,673
MEDIAGUA	12.7% 208,332	7.9% 64,204	17.3% 144,128	11.6% 245,555	10.9% 130,016	12.6% 115,539
RANCHO	10.2% 168,687	4.5% 36,489	15.9% 132,198	6.8% 144,443	2.3% 26,965	12.8% 117,478
COVACHA				0.3% 6,537	0.2% 2,093	0.5% 4,444
CHOZA	3.2% 53,357	0.1% 1,003	6.3% 52,354	1.4% 30,018	0.0% 457	3.2% 29,561
OTROS	0.5% 7,679	0.6% 5,179	0.3% 2,500	0.1% 1,392	0.1% 840	0.1% 552
LOCALES NO DESTINADOS PARA VIVIR	0.2% 3,062	0.2% 1,969	0.1% 1,093			
NO DECLARADO	0.9% 14,417	1.1% 8,741	0.7% 5,676			

FUENTE:

III Y IV CENSOS DE VIVIENDA, 1982 Y 1990

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 5

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN LAS VIVIENDAS OCUPADAS SEGUN AREAS

NLM	SERVICIO	1982			1990		
		TOTAL NAC.	URBANA	RURAL	TOTAL NAC.	URBANA	RURAL
	TOTAL	1, 576, 441	787, 214	789, 227	2, 008, 655	1, 148, 342	860, 313
1	AGUA POR RED PUBLICA	51.8%	80.0%	23.8%	57.1%	76.5%	31.2%
		816, 943	629, 435	187, 508	1, 146, 894	878, 559	268, 335
*	DE OTRAS FUENTES	48.2%	20.0%	76.2%	42.9%	23.5%	68.8%
		759, 498	157, 779	601, 719	861, 761	269, 783	591, 978
2	ELIMINACION AGUAS SERVIDAS						
	RED PUBLICA ALCANTARILLADO	33.6%	62.4%	5.0%	39.5%	62.4%	8.9%
		530, 256	490, 894	39, 362	793, 178	716, 310	76, 868
**	OTRA FORMA	14.6%	18.7%	10.5%	32.8%	31.5%	34.6%
		230, 409	147, 440	82, 969	659, 205	361, 446	297, 759
	NINGUNA	51.7%	18.9%	84.5%	27.7%	6.1%	56.5%
		815, 776	148, 880	666, 896	558, 272	70, 586	485, 686
3	SERVICIO HIGIENO						
	EXCLUSADO DE USO EXCLUSIVO	32.7%	55.2%	10.2%	49.6%	70.3%	22.1%
		515, 682	434, 871	80, 811	996, 916	806, 850	190, 066
	EXCLUSADO DE USO COMUN	13.4%	22.5%	4.4%	10.3%	15.5%	3.3%
		211, 783	177, 089	34, 694	206, 576	177, 856	28, 720
	LETRINA	13.2%	12.3%	14.0%	14.3%	8.7%	21.6%
		207, 890	97, 187	110, 703	286, 503	100, 279	186, 224
	NINGUNO	40.7%	9.9%	71.3%	25.8%	5.5%	52.9%
		641, 088	78, 067	563, 019	518, 660	63, 357	455, 303
4	SERVICIO ELECTRICO						
	SI DISPONE	62.1%	92.6%	31.6%	77.7%	95.5%	53.8%
		978, 439	728, 810	249, 629	1, 559, 822	1, 097, 084	462, 738
	NO DISPONE	37.9%	7.4%	68.4%	22.3%	4.5%	46.2%
		598, 002	58, 404	539, 598	448, 833	51, 258	397, 575
5	SERVICIO TELEFONICO						
	SI DISPONE				15.7%	25.0%	3.3%
					315, 199	287, 176	28, 023
	NO DISPONE				84.3%	74.9%	96.7%
					1, 692, 916	860, 626	832, 290

NOTA:

* = POZO O VERTIENTE, RD O ACEDUA, CANO REPARTIDOR, OTROS

** = POZO CEGO, OTRA FORMA

FUENTE:

I CENSO NACIONAL DE VIVIENDA 1982 Y IV CENSO DE VIVIENDA 1990

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 6

**CARENCIA DE SERVICIOS POR RED PUBLICA EN LAS VIVIENDAS OCUPADAS
SEGUN AREAS**

NUM		1982			1990		
		TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
	TOTAL VIVIENDAS OCUPADAS	1,576,441	787,214	789,227	2,008,655	1,148,342	860,313
1	AGUA POR RED PUBLICA	48.2% 759,498	20.0% 157,779	76.2% 601,719	42.9% 861,761	23.5% 269,783	68.8% 591,978
2	ELIMINACION AGUAS SERVIDAS RED PUBLICA, ALCANTARILLAD	66.4% 1,046,185	37.6% 296,320	95.0% 749,865	60.5% 1,215,477	37.6% 432,032	91.1% 783,445
* 3	SERVICIO HIGIENICO	40.7% 641,086	9.9% 78,067	71.3% 563,019	25.8% 518,660	5.5% 63,357	52.9% 455,303
4	SERVICIO ELECTRICO	37.9% 598,022	7.4% 58,404	68.4% 539,598	22.3% 448,833	4.5% 51,258	46.2% 397,575
5	SERVICIO TELEFONICO				84.3% 1,692,916	74.9% 860,626	96.7% 832,290

NOTA:

* = SE CONSIDERA LA CARENCIA ABSOLUTA DE SERVICIO HIGIENICO

FUENTE:

III CENSO NACIONAL DE VIVIENDA 1982 Y IV CENSO DE VIVIENDA 1990

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 7

NUMERO Y DISTRIBUCION DE VIVIENDAS POR AREA SEGUN TENENCIA 1982 Y 1990

TENENCIA	1982				1990			
	URBANO		RURAL		URBANO		RURAL	
	NUMERO	%	NUMERO	%	NUMERO	%	NUMERO	%
TOTAL	787,214	100.0%	789,227	100.0%	1,148,342	100.0%	860,313	100.0%
PROPIA	411,321	52.3%	640,386	81.1%	670,441	58.4%	696,604	81.0%
ARRENDADA	310,084	39.4%	50,360	6.4%	396,525	34.5%	58,257	6.8%
GRATUITA	42,534	5.4%	52,013	6.6%	53,688	4.7%	56,428	6.6%
POR SERVICIO	15,698	2.0%	43,290	5.5%	19,359	1.7%	46,947	5.5%
OTROS	7,577	1.0%	3,178	0.4%	8,329	0.7%	2,077	0.2%

FUENTE:

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS INEC 1982 Y 1990

ELABORACION; CEPAR

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA CONSTRUCCION
1988 - 1995
(A PRECIO DE 1975)

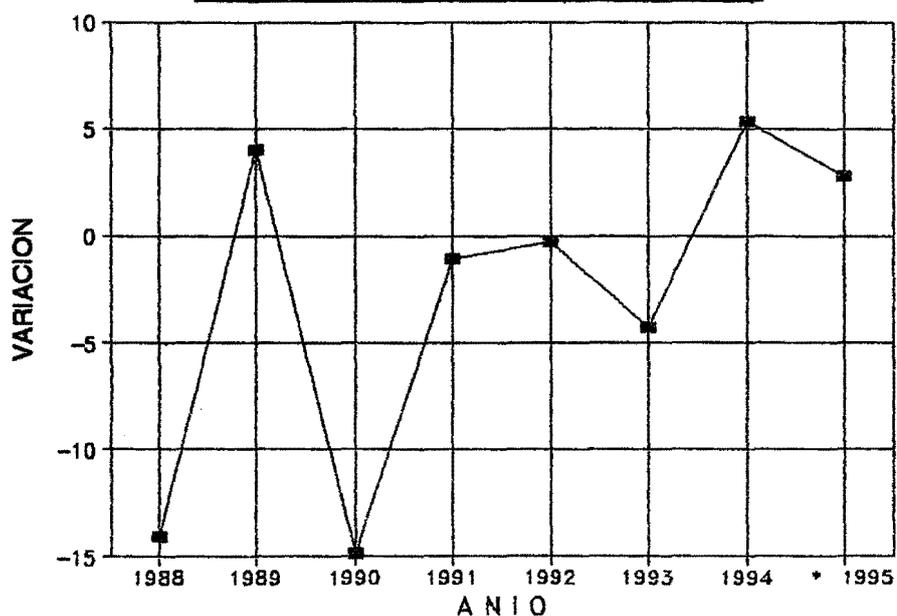
ANIO	TASA DE VARIACION ANUAL
1988	-14.1
1989	4
1990	-14.9
1991	-1.1
1992	-0.3
1993	-4.3
1994	5.3
* 1995	2.8

* = ESTIMATIVO

FUENTE:

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE CONSTRUCCION
TASA DE VARIACION ANUAL (SUQUES 1975)



NUMERO DE VIVIENDAS Y PRESTAMOS OTORGADOS
 POR EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA
 EN EL PERIODO 1963 - 1995

AÑO	NUM. PRESTAMOS	MONTO EN SUCRES	INDICE		VALOR REAL **
			NOMINAL	REAL	
1963	16	614,966			
1964	267	8,328,841			
1965	609	79,651,300			
1966	2,047	115,103,301			
1967	860	40,666,000			
1968	469	23,989,230			
1969	685	37,920,232			
1970	34	1,360,000			
1971	230	11,492,879			
1972	688	56,669,000			
1973	929	85,561,000			
1974	3,424	517,392,000			
1975	4,183	517,302,750			
1976	8,425	1,393,429,951			
1977	1,196	653,536,075			
1978	2,980	831,879,664			
1979	1,933	563,916,000	= 100	= 100	S/563,916,000
SUBTOTAL	28,975	4,938,813,189			
1980	5,039	1,874,799,000	332.5	285.1	S/.1,607,889,365
1981	6,474	1,710,775,000	303.4	230.7	S/.1,300,969,582
1982	9,419	3,430,160,000	608.3	401.5	S/.2,264,132,000
1983	5,075	2,520,401,000	446.9	245.6	S/.1,384,835,700
1984	21,706	4,529,767,000	803.3	344.2	S/.1,940,774,200
SUBTOTAL	47,713	14,065,902,000			
1985	10,306	2,200,000,000	390.1	151.7	S/.855,698,170
1986	18,436	5,240,473,000	929.3	308.2	S/.1,738,133,700
1987	24,276	9,130,705,000	1,619.2	427.8	S/.2,412,339,500
1988	24,015	12,965,778,000	2,299.2	437.5	S/.2,467,322,200
SUBTOTAL	77,033	29,536,956,000			
1989	13,206	9,130,705,000	1,619.2	206.9	S/.1,167,161,600
1990	14,230	16,322,578,000	2,894.5	252.4	S/.1,423,563,400
1991	13,324	25,366,993,000	4,498.4	270.6	S/.1,525,742,400
1992	5,937	35,468,411,603	6,289.7	257.1	S/.1,449,879,900
SUBTOTAL	46,697	86,288,687,603			
1993	14,233	111,309,000,000	19,738.6	552.9	S/.3,117,899,160
1994	34,786	169,494,000,000	30,056.6	650.2	S/.3,666,320,571
* 1995	1,230	11,746,593,836	2,083.0		
SUBTOTAL	50,249	292,549,593,836			
TOTAL	250,667	427,379,952,628			

* = A MAYO DE 1995 ; ** = AÑO BASE: MAYO 1978 - ABRIL 1979 = 100

FUENTE:

BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 10

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR CATEGORIA OCUPACIONAL

(en porcentaje)

	1990			NACIONAL URBANA			
	TOTAL	RURAL	URBANA	1988	* 1991	* JUL/94	* NOV/94
PATRONO O SOCIO ACTIVO	6.5	5.1	7.5	7.6	6.2	6.0	8.0
CUENTA PROPIA	39.2	47.8	32.7	24.1	28.4	27.6	27.7
EMPLEADO ASALARIADO	42.5	31.4	50.8	56.0	54.5	53.9	53.3
- MUNICIPIO O CONSEJO PROVINCIAL	1.8	0.8	2.5				
- DEL ESTADO	9.7	4.0	13.9	17.4	16.2	13.9	13.7
- SECTOR PRIVADO	31.0	26.6	34.4	38.6	38.3	40.0	39.6
EMPLEADA DOMESTICA				5.4	4.8	4.3	4.7
TRABAJADOR FAMILIAR SIN REMUNERACION	4.4	8.7	1.2	3.8	6.0	6.1	6.3
NO DECLARADO	6.3	6.2	6.3		0.0		
TRABAJADOR NUEVO	1.1	0.8	1.4				
DESOCUPADOS				3.1			

* = POBLACION OCUPADA

FUENTE:

IV CENSO DE POBLACION 1990

1988 ENCUESTA NACIONAL URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO

1991 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, EMPLEO, SUBEMPLEO, DESEMPLEO NACIONAL URBANO

1994 ENCUESTA URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO

INEC

ELABORACION: R.A.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(en porcentaje)

#		1990			NACIONAL URBANO			
		TOTAL	RURAL	URBANA	1988	1991	JUL./94	NOV./94
	TOTAL NACIONAL	3,359,767	1,439,760	1,920,007	2,222,747	2,562,427	2,649,765	2,695,503
1	AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	30.8	62.7	7.0	6.1	7.4	7.2	7.0
2	EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	0.6	0.9	0.4	0.0	0.5	0.6	0.6
3	INDUSTRIA MANUFACTURERA	11.0	8.1	13.2	17.3	16.9	16.8	15.4
4	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0.4	0.2	0.5		0.9	0.3	0.5
5	CONSTRUCCIONES	5.9	4.5	6.8	7.2	6.8	6.2	6.4
6	COMERCIO	14.2	5.5	20.7	24.8	28.1	29.1	30.2
7	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACION	3.9	2.0	5.3		5.7	5.0	5.8
8	ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS Y SEGUROS	2.4	0.4	3.9	4.6	4.5	4.3	4.1
9	SERVICIOS	24.9	12.8	34.0	36.8	29.0	30.4	30.0
	ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS	4.7	2.1	6.8		0.1	0.1	
	TRABAJADOR NUEVO	1.1	0.8	1.4				
	DESOCUPADOS				3.1			

FUENTE:

IV CENSO DE POBLACION 1990

1988 ENCUESTA NACIONAL URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLÉO

1991 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, EMPLEO, SUBEMPLEO, DESEMPLÉO NACIONAL URBANO

1994 ENCUESTA URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLÉO

INEC

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 12

NIVEL DE INSTRUCCION DE LA POBLACION ECUATORIANA

A 1990

(en porcentaje)

	TOTAL	URBANA	RURAL
NINGUNO	9.8	26.8	73.2
CENTRO DE ALFABETIZACION	1.2	32.1	67.9
PRIMARIA	50.9	46.8	53.3
SECUNDARIA	25.9	77.8	22.2
SUPERIOR	8.1	88.3	11.7
POSTGRADO	0.4	91.8	8.2
NO DECLARADO	3.8	48.7	51.3

NIVEL DE INSTRUCCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

(en porcentaje)

	1990			URBANO		
	TOTAL	RURAL	URBANA	1988	1991	1994
NINGUNO	9.9	17.4	4.3	3.1	3.0	2.9
CENTRO DE ALFABETIZACION	1.5	2.5	0.8			
PRIMARIA	43.6	58.9	32.2	38.8	39.6	36.4
SECUNDARIA	27.9	14.1	38.4	38.7	38.5	39.8
SUPERIOR	12.9	3.2	20.1	19.3	18.9	20.8
POSTGRADO	0.4	0.1	1.2			
NO DECLARADO	3.8	3.8	3.0			

FUENTE:

V CENSO DE POBLACION 1990

1988 ENCUESTA NACIONAL URBANA SOBRE EMPLEO, DESEMPLEO, SUBEMPLEO

1991 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, EMPLEO, SUBEMPLEO, DESEMPLEO NACIONAL URBANO

1994 ENCUESTA URBANA DE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO, PRIMERA RONDA, JULIO /94

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS - INEC

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 13

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA NACIONAL URBANA

	1988	1991	JUL/94	NOV/94
POBLACION TOTAL URBANA	5,666,396.00	6,397,095.00	6,577,564.00	6,654,260.00
POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR	71.0%	77.0%	79.3%	78.5%
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	39.2%	43.8%	44.0%	43.7%
- OCUPADOS	93.0%	91.5%	91.6%	92.9%
- DESEMPLEADOS	7.0%	8.5%	8.4%	7.1%
POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA	31.8%	33.2%	35.3%	34.8%
TASA DE SUBEMPLEO	45.3%	45.9%	47.2%	45.2%

FUENTE:

1988 ENCUESTA NACIONAL URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO

1991 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, EMPLEO, SUBEMPLEO, DESEMPLEO NACIONAL URBANO

1994 ENCUESTA URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 14

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
POR SECTOR ECONOMICO NACIONAL URBANA**

SECTOR ECONOMICO	1988	1991	1994
SECTOR MODERNO	50.5%	47.2%	45.0%
SECTOR INFORMAL	38.5%	40.5%	42.2%
ACTIVIDADES AGRICOLAS Y SERVICIO DOMESTICO	11.0%	12.4%	12.8%

FUENTE:

**1988 ENCUESTA NACIONAL URBANA SOBRE EMPLEO, DESEMPLEO, SUBEMPLEO
INEM, OIT**

**1991 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, EMPLEO, SUBEMPLEO, DESEMPLEO
NACIONAL URBANO**

1991 INEM, BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

**1994 ENCUESTA URBANA DE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO PRIMERA RONDA
JULIO 1994**

ELABORACION: R.A.

**EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO VITAL EN RELACION CON LA REMUNERACION ENTRE 1986 - 1995
VALOR NOMINAL PROMEDIO (SUCRES)**

PERIODO	ENERO	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
1986									
SMV	14,500		19,000	19,000		22,000			
PORCENTAJE	66.8%		69.4%	68.6%		69.4%			
REMUNERACION	21,708.30		27,383.30	27,703.30		31,693.30			
1989									
SMV		27,000						27,000	
PORCENTAJE		70.0%						66.7%	
REMUNERACION		38,583.30						40,483.30	
1980									
SMV	32,000		32,000	32,000					
PORCENTAJE	68.5%		63.9%	62.9%					
REMUNERACION	46,733.30		50,066.70	50,866.70					
1991									
SMV	40,000						40,000		
PORCENTAJE	64.9%						57.8%		
REMUNERACION	61,666.70						69,166.70		
1992									
SMV	40,000		60,000		60,000	60,000	60,000		60,000
PORCENTAJE	50.5%		57.6%		55.9%	51.1%	50.8%		46.8%
REMUNERACION	79,166.70		104,166.70		107,366.70	117,366.70	118,166.70		128,166.70
1993									
SMV	60,000			66,000			66,000		
PORCENTAJE	39.2%			38.0%			37.1%		
REMUNERACION	153,166.70			173,666.70			177,666.70		
1994									
SMV	66,000			70,000					
PORCENTAJE	31.3%			25.2%					
REMUNERACION	210,666.70			277,333.30					
1995									
SMV	75,000			85,000					
PORCENTAJE	22.6%			22.6%					
REMUNERACION	331,416.70			375,583.30					

FUENTE:
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 16

SALARIO MINIMO VITAL Y BONIFICACIONES COMPLEMENTARIAS 1988 - 1995
VALOR REAL PROMEDIO
INDICE, ENERO 1990 = 100

(en porcentaje)

PERIODO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
1988	133.7	127.4	121.9	114.0	108.9	132.6	127.9	121.0	128.9	122.2	114.9	108.5
1989	101.1	97.4	89.4	87.0	104.8	101.4	100.0	97.5	93.0	90.6	92.2	89.9
1990	100.0	95.6	91.7	87.8	85.8	89.1	87.7	86.3	83.4	80.6	77.3	75.5
1991	87.7	84.4	81.2	78.7	75.5	73.6	72.4	70.4	67.4	73.2	71.6	68.9
1992	75.8	73.1	71.1	67.5	65.1	82.7	80.6	80.6	79.7	75.5	74.7	79.7
1993	92.3	90.7	88.1	85.0	81.4	79.9	89.5	89.2	88.9	86.2	84.9	84.4
1994	98.3	94.5	92.1	89.4	88.2	86.9	113.7	112.0	110.0	108.7	106.4	105.0
1995	121.9	120.4	118.1	115.1	112.9	116.6	125.6	124.3				

FUENTE:

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORACION: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

CUADRO No. 17

**POBLACION OCUPADA SEGUN NIVEL DE REMUNERACION MENSUAL
SECTOR URBANO
1988**

	TOTAL	MENOS D 10,000	10.000 A 29,999	30.000 A 49,999	50.000 A 69,999	70000 O MAS	FAMILIARES NO REMUNE	IGNORADO
POBLACION OCUPADA	2,067,398	210,875	722,417	574,892	238,075	208,662	83,952	28,525
	100.0%	10.2%	34.9%	27.8%	11.5%	10.1%	4.1%	1.4%

SECTOR ECONOMICO								
SECTOR MODERNO	46.8%	14.1%	38.9%	60.3%	68.1%	66.1%		37.0%
SECTOR INFORMAL	41.4%	51.5%	47.1%	34.9%	25.7%	26.5%	91.0%	46.0%
ACTIVIDADES AGRICOL Y SERVICIO DOMESTIC	11.8%	34.4%	14.0%	4.8%	6.2%	7.4%	9.0%	17.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

REFERENCIA

SUELDO MINIMO VITAL A ENERO 1988 S/.14.500

FUENTE

ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, NACIONAL URBANA

SOBRE EMPLEO, DESEMPLEO, SUBEMPLEO 1988 INEM - OIT

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 18

**POBLACION OCUPADA SEGUN NIVEL DE REMUNERACION MENSUAL - SECTOR URBANO
1991**

	MENOS DE 40,000	40000 A 79,999	80000 A 119,999	120000 A 159,999	160000 A 239,999	240000 A 319,999	320000 A O MAS	FAMILIAR NO REMUNERADO	IGNORADO
POBLACION OCUPADA	290,027	595,315	530,702	298,143	319,453	139,964	176,571	155,071	57,181
2,562,427	11.3%	23.2%	20.7%	11.6%	12.5%	5.5%	6.9%	6.1%	2.2%

SECTOR ECONOMICO									
SECTOR MODERNO	14.0%	33.7%	48.5%	54.9%	60.6%	63.0%	63.7%		46.5%
SECTOR INFORMAL	57.8%	47.2%	41.5%	37.2%	32.5%	31.6%	27.2%	88.1%	35.2%
ACTIVIDADES AGRICOLAS	4.7%	7.2%	8.7%	7.5%	6.7%	5.5%	8.9%	11.9%	11.7%
SERVICIO DOMESTICO	23.5%	11.9%	1.3%	0.4%	0.1%		0.1%		6.6%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

SMV /1981 = S/,40.000

FUENTE:

ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES

EMPLEO, SUBEMPLEO, DESEMPLEO

NACIONAL URBANA 1991

ELABORACION: R. A.

CUADRO No. 19

POBLACION OCUPADA SEGUN NIVEL DE REMUNERACION MENSUAL SECTOR URBANO 1994

	TOTAL	MENOS DE 70,000	70.000 A 139,999	140.000 A 209,999	210.000 A 279,999	280.000 A 349,999	350.000 A 419,999	420,000 O MAS	FAMILIAR NO REMUNERAD	IGNORAD
POBLACION OCUPADA		5.1%	11.2%	16.3%	7.4%	11.7%	9.5%	19.0%	6.3%	13.4%
2,697,503	2,697,503	137,279	303,322	439,602	198,831	316,864	257,049	511,542	170,782	362,232

SECTOR ECONOMICO										
SECTOR MODERNO	44.6%	11.5%	24.3%	36.0%	57.6%	57.2%	62.7%	62.1%		49.8%
	1,202,585	15,746	73,769	158,268	114,516	181,266	161,065	317,551		180,406
SECTOR INFORMAL	42.6%	55.0%	45.8%	47.0%	33.0%	35.4%	32.7%	33.3%	92.2%	38.2%
	1,148,992	75,559	138,987	206,549	65,614	112,270	83,938	170,095	157,488	138,492
ACTIVIDADES AGRICOLAS	7.0%	7.6%	8.0%	10.8%	7.2%	6.6%	4.3%	4.4%	7.6%	6.8%
	188,619	10,408	24,338	47,589	14,361	20,985	10,940	22,308	12,907	24,783
SERVICIO DOMESTICO	5.8%	25.9%	21.8%	6.2%	2.2%	0.7%	0.4%	0.3%	0.2%	5.1%
	157,307	35,566	66,230	27,196	4,340	2,343	1,106	1,588	368	18,551
TOTAL	100.0%									

FUENTE:

ENCUESTA URBANA DE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLERO, SEGUNDA RONDA NOVIEMBRE 1994 INEC

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 20

**EVOLUCION DE LA CANASTA FAMILIAR BASICA, CANASTA FAMILIAR DE POBREZA,
REMUNERACION Y GASTO EN VIVIENDA 1993 - 1995**

FECHA	SMV	*REMUNERACION	CANASTA FAMILIAR BASICA	GASTO EN VIVIENDA	CANASTA DE POBREZA	GASTO EN VIVIENDA
SEPTIEMBRE/93	66,000.00	282,823.34	208.2% 588,753.89	31.8% 89,902.07	92.2% 260,889.13	17.6% 49,678.73
ENERO/94		339,173.34	194.0% 657,900.25	29.2% 99,147.41	84.7% 287,251.46	16.5% 55,894.09
JULIO/94	70,000.00	431,480.00	174.8% 754,186.82	27.8% 119,834.82	76.6% 330,405.33	15.3% 65,839.03
ENERO/95	75,000.00	533,580.84	161.0% 858,832.17	25.9% 138,265.18	70.7% 377,226.17	13.9% 74,428.55
JULIO/95	85,000.00	571,952.50	166.4% 951,695.18	28.4% 162,505.51	72.5% 414,429.50	15.1% 86,239.71
NOVIEMBRE/95		578,392.50	179.3% 1,036,873.00	30.8% 177,991.00	77.7% 449,527.00	16.2% 93,978.00

* = 1.61 PERCEPTORES

FUENTE:

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS INEC

ELABORACION: R.A.

CUADRO No. 21

**POBLACION OCUPADA EN LA CONSTRUCCION POR SECTOR ECONOMICO, NACIONAL URBANO
Y AFILIACION AL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURO SOCIAL**

SECTOR ECONOMICO	1988	POBLACION AFILIADA	1991	POBLACION AFILIADA	JUL/94	POBLACION AFILIADA	NOV/94	POBLACION AFILIADA
POBLACION OCUPADA	2,222,747	780,393	2,562,427	866,018	2,649,765	1,107,308	2,697,503	1,107,308
POBLACION AFILIADA IESS	100.0%	35.1%	100.0%	33.8%	100.0%	41.8%	100.0%	41.0%
CONSTRUCCION	7.2%	3.1%	6.8%	2.9%	6.2%	1.3%	6.4%	1.3%
		24,197		25,229		14,766		14,766
	160,421	15.1%	173,437	14.5%	163,335	9.0%	171,664	8.6%
SECTOR MODERNO	45.4%		40.4%		48.5%		51.2%	
	72,830		70,139		79,185		87,819	
SECTOR INFORMAL	54.6%		59.6%		51.5%		48.8%	
	87,591		103,298		84,185		83,845	

FUENTE:

1988 ENCUESTA NACIONAL URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO INEM - OIT

1991 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, EMPLEO, SUBEMPLEO, DESEMPLEO NACIONAL URBANO

1994 ENCUESTA URBANA SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO JULIO 1994 - NOVIEMBRE 1994

INEM BANCO CENTRAL DEL ECUADOR - INEC

ELABORACION: R.A.

ANEXO No 1



BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Archivos 0-3

INSTRUCTIVO PARA CALCULAR EL PRIMER DIVIDENDO

Y CAPACIDAD DE CRÉDITO EN U.V.C.

PARA PARTICULARES

Conforme la Ley de Mercado de Valores, la utilización de la Unidad de Valor Constante (U.V.C.) se limitará a obligaciones activas, pasivas y contingentes que hayan sido autorizadas por la Junta Monetaria y que sean contratadas mínimo a un año plazo.

La Unidad de Valor Constante es la "Unidad de Cuenta" que preserva el valor del dinero, haciendo posible la continuidad en el otorgamiento de préstamos a largo plazo.

En este campo Banco Ecuatoriano de la Vivienda, efectuará operaciones activas otorgando préstamos en U.V.Cs., por lo que ha considerado necesario realizar un instructivo que facilite el manejo operativo y la información al público sobre este tipo de operación bancaria.

DEFINICIONES:

- **Unidad de Valor Constante (UVC):** Es una Unidad de Cuenta, se halla sujeta a cambios en su valor de sucres, esta unidad se corregirá con base en índices que señalará el Banco Central; asimismo, el valor (nuevo valor) de la U.V.C. será informado a la oficina de crédito en forma oportuna para uso en la elaboración del crédito. Si embargo de lo señalado, los valores de la UVC publicará el Banco Central en la prensa periódicamente del 5 del mes al 4 del mes subsiguiente.
- **Ingreso familiar mensual:** Es el total de ingresos (declarados en sucres) que recibe la familia en un mes; incluyendo sueldo, salarios, compensaciones, bonificaciones, otros ingresos.

El solicitante solo comprometerá un 28% de su ingreso familiar mensual para el pago de su dividendo.

- **Capacidad de crédito (c.c):** es lo máximo que podrá recibir como préstamo el solicitante, tomando en cuenta su ingreso familiar mensual.



BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Instructivo U.V.Cs.
página dos

- . **Dividendo:** es el valor que el solicitante pagará mensualmente para amortizar su préstamo; el primer dividendo será igual al 28% de su ingreso familiar mensual declarado.
- . **Alicuota:** es un guarismo constante que tiene que ver con el tiempo en el que se pacta la amortización del préstamo y tasa de interés. Se detalla en tabla preelaborada adjunta.

Con estas definiciones, se procederá a considerar la siguiente instrucción:

1. CALCULO DEL DIVIDENDO

Se lo hace relacionando el ingreso familiar mensual para el valor de la U.V.C. y multiplicando por el factor 0,28.

Ejemplo 1: (Préstamo a 8 años)

Ingreso familiar mensual S/.890.000
 Valor U.V.C. (valor del último día del mes)
 En este caso para el mes de mayo de 1994 es de S/.12.742

$$\text{Dividendo} = \frac{890.000}{12.742} \times 0,28$$

$$\text{Dividendo} = 69,85 \times 0,28$$

$$\text{Dividendo} = 19,56 \text{ U.V.Cs.}$$

Ejemplo 2: (Préstamo a 15 años)

Ingreso familiar mensual S/.890.000
 Valor U.V.C. (último día del mes)
 En este caso para el mes de mayo de 1994 es de S/.12.742

$$\text{Dividendo} = \frac{890.000}{12.742} \times 0,28$$

$$\text{Dividendo} = 69,85 \times 0,28$$


BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Instructivo U.V.Cs.
página tres

Dividendo = 19,56 U.V.Cs.

NOTA: Para cualquier plazo contratado siempre se tendrá el mismo dividendo a pagar

2. CAPACIDAD DE CRÉDITO

Se multiplica el dividendo por la alicuota que corresponde a los años en que el crédito se contrata y que aparece en la tabla de alicuotas.

Ejemplo 1: (Préstamo a 8 años)

Con un dividendo de 19,56 U.V.Cs. que el señor Carlos Pérez va a amortizar su crédito en 8 años tendrá una capacidad de crédito de:

$$\begin{aligned} \text{C.C} &= 19,56 \times 66,578082 \\ \text{C.C} &= 1.302,27 \quad \text{U.V.Cs.} \end{aligned}$$

Según el ejemplo el señor Carlos Pérez que tiene un ingreso familiar mensual de S/.890.000; tendría una capacidad de crédito de 1.302,27 U.V.Cs. a 8 años plazo, que corresponden a un monto en sucres de S/.16'593.524 (a mayo de 1994 según ejemplo).

Ejemplo 2: (Préstamo a 15 años)

Con un dividendo de 19,56 U.V.Cs. que el señor Carlos Pérez va a amortizar su crédito en 15 años tendrá una capacidad de crédito de:

$$\begin{aligned} \text{C.C} &= 19,56 \times 94,523891 \\ \text{C.C} &= 1.848,89 \quad \text{U.V.Cs.} \end{aligned}$$

Según el ejemplo el señor Carlos Pérez que tiene un ingreso familiar mensual de S/.890.000; tendría una capacidad de crédito de 1.848,89 U.V.Cs. a 15 años plazo, que corresponden a un monto en sucres de S/.23'593.524 (a mayo de 1994 según ejemplo).

NOTA: En la capacidad de crédito en UVCs no se tomará en cuenta los decimales

BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Instructivo U.V.Cs.
página cuatro

3. ALICUOTAS

AÑOS	ALICUOTA
1	11,408406
2	21,760478
3	31,154025
4	39,677799
5	47,412335
6	54,430710
7	60,799235
8	66,578082
9	71,821851
10	76,580086
11	80,897743
12	84,815617
13	88,370725
14	91,596657
15	94,523891

4. CALCULO DE LA PRIMA DE SEGUROS

Prescindiendo de la Unidad de Cuenta la prima de seguros será igual al uno por mil mensual del saldo deudor, sin embargo para mejor administración se promediará el valor de todo el año para el cobro mensual.

Ejemplo:

Valor del crédito a enero/94	s/.15'000.000,00
Prima de seguros	s/.15.000,00 mensuales
Valor del crédito a diciembre/94	s/.16'000.000,00
Prima de seguros	s/.16.000,00 mensuales
Promedio mensual/94	s/.15.500,00 mensuales

5. COMISION BANCARIA

Igualmente prescindiendo de la Unidad de Cuenta y conforme se ha venido trabajando se cobrará el 0.1% mensual del saldo deudor, promediando su valor anual para el cobro mensual.

BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Instructivo U.V.Cs.
página cinco

Ejemplo:

Valor del crédito a enero/94	s/.15'000.000,00
Comisión bancaria	s/.15.000,00 mensuales
Valor del crédito a diciembre/94	s/.16'000.000,00
Comisión Bancaria	s/.16.000,00 mensuales
Promedio mensual/94	s/.15.500,00 mensuales

6. CALCULO DE LA MOROSIDAD

La morosidad a cobrarse en los pagos no realizados va a ser del 6,60% anual sobre el dividendo en U.V.Cs. La fórmula es: dividendo no pagado por el 6,60 por ciento todo eso dividido para 360 y multiplicado por los días de mora. Se usará el valor del UVC correspondiente al último día del mes del dividendo vencido

Ejemplo 1. (Préstamos a 8 años)

El señor Carlos Pérez no ha pagado su dividendo que se realizaba el día 20 de marzo de 1994, y se acerca a cancelar el día 20 de abril de 1994, cuyo valor de la UVC (al 30 de marzo de 1994) era de 12.632. Para el efecto se calcula de la siguiente manera:

$$\text{morosidad} = ((\text{div. no pagado} \times 0,0660) / 360) \times \text{días de mora}$$

$$\text{morosidad} = ((19,58 \times 0,0660) / 360) \times 31$$

$$\text{morosidad} = 0,12 \text{ U.V.Cs (S/.1.515,84)}$$

El pago que tiene que realizar es: dividendo mas morosidad esto es: 19,66 U.V.Cs que en sucres es: S/.248.345.

Ejemplo 2. (Préstamos a 15 años)

El señor Carlos Pérez no ha pagado el dividendo que se realizaba el día 4 de febrero de 1994, y se acerca a cancelar este pago el día 25 de abril de 1994, cuyo U.V.C es de 12.687. Para el efecto se calcula de la siguiente manera:

BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Instructivo U.V.Cs.
página cinco

Para el efecto asumimos que su pago para ese mes fue de 19,61 U.V.Cs

$$\text{morosidad} = ((\text{div. no pagado} \times 0,0660) / 360) \times \text{días de mora}$$

$$\text{morosidad} = ((19,61 \times 0,0660) / 360) \times 31$$

$$\text{morosidad} = 0,31 \text{ U.V.Cs (S/.3.932,97)}$$

El pago que tiene que realizar es: dividendo mas morosidad esto es: 19,92 U.V.Cs que en sucres es: S/.252.725.

ANEXO No 2



Ilustre Concejo Municipal de Quito

Ecuador ha sido, es
y será País Amazónico

RESOLUCION No.15

EL I. CONCEJO MUNICIPAL DE QUITO

Visto el Informe No. IC-93-222 de 20 de abril de 1993, de la Comisión de Planificación y Nomenclatura,

CONSIDERANDO:

QUE, el señor Director General de la Junta Nacional de la Vivienda, encargado, Arq. Guillermo Pérez, ha solicitado la aprobación de la Urbanización No. 51-V-55 denominada VENCEDORES DE PICHINCHA, ubicada en la parroquia de Chillogallo, sector Tarquí, calle Angamarca;

QUE, se han adjuntado los informes favorables de la Dirección de Sindicatura Municipal;

QUE, la Dirección de Planificación, de acuerdo a lo normado en la Ordenanza No. 2895 de la Reglamentación Urbana de Quito, ha dado su INFORME FAVORABLE No. 002890-DP de marzo 19 de 1993, para la aprobación de esta urbanización, informe que forma parte de esta Resolución;

QUE, la Comisión de Planificación y Nomenclatura ha presentado su Dictamen Favorable No. IC-93-222 de abril 20 de 1993.

Ilustre Concejo Municipal de Quito

Quador ha sido, es
la Paha Amazónico

En uso de sus atribuciones legales:

RESUELVE:

1. Aprobar la Urbanización No. 51-V-55 VENCEDORES DE PICHINCHA, ubicada en la Parroquia de Chillogallo, sector Tarqui, calle Angamarca;
2. La presente resolución deberá elevarse a escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad en el plazo de NOVENTA (90) DIAS, debiendo entregarse a Sindicatura Municipal cuatro (4) copias de la escritura debidamente certificadas e inscritas en el Registro de la Propiedad para el archivo de la Municipalidad en el plazo establecido;
3. La garantía que presenta el urbanizador es la siguiente: ejecución y entrega de las obras;
4. El plazo de ejecución de las obras será de CINCO (5) meses, a partir de la inscripción en el Registro de la Propiedad de la presente resolución;
5. Se incorporarán a la escritura los siguientes documentos:
 - Un juego de planos;
 - Informe IC-93-222 de la Comisión de Planificación y Nomenclatura;



Ilustre Concejo Municipal de Quito

Denador ha sido, es
a País Amazónico

-Informe técnico No. 002890 del 19 de marzo de
la Dirección de Planificación.

[Firma]
Dr. Jamil Mahuad Witt,
ALCALDE DE SAN FRANCISCO DE QUITO

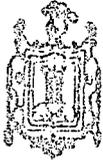
RAZON: Esta Resolución fue discutida y aprobada en
sesión de 4 de mayo de 1993.

[Firma]
Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL I. CONCEJO

MSI.

ES FIEL COPIA DEL
CERTIFICADO
[Firma]
EL SECRETARIO GENERAL

Resol. #15



I. MUNICIPALIDAD DE QUITO
SECRETARIA DE COMISIONES
DEL I. CONCEJO

Núm. IC-93-222

Informe de la Comisión de: PLANTIFICACION Y NOMENCLATURA
Materia del Informe: APROBACION DE LA URBANIZACION No. 51-V-55, VENCEDORES DE PICHINCHA, UBICADA EN LA PARROQUIA DE CHILLOGALLA, SECTOR TARQUI.

APROBADO:

Señor Alcalde:

4-0-93

La Comisión de Planificación y Nomenclatura, avocó conocimiento de los informes emitidos por la Dirección de Planificación No. 002890 del 19 de marzo de 1993 y por Sindicatura Municipal No. 497-93 del 2 de abril de 1993, relacionados con la aprobación de la Urbanización No. 51-V-55, VENCEDORES DE PICHINCHA, ubicada en la parroquia de Chillogallo, sector Tarqui, calle Amazonas.

Al respecto y una vez analizada la documentación, la Comisión de Planificación y Nomenclatura, en sesión realizada el lunes 19 de abril de 1993, resolvió emitir **DICTAMEN FAVORABLE** para que el I. Concejo, conozca y apruebe la resolución que registró a la URBANIZACIÓN No. 51-V-55, denominada VENCEDORES DE PICHINCHA, ubicada en la Parroquia de Chillogallo, sector Tarqui, calle Amazonas.

Atentamente,

ARQ. OSWALDO ROBERTO CORRAL
Presidente

DR. PATRICIO JIJON LARCO

ING. LUIS CHIRIBOGA ACOSTA

Quito, abril 20 de 1993
ANEXO: Documentación

ES FIEL COPIA DEL ORIGEN
LO CERTIFICO

SECRETARIA DE COMISIONES



I. MUNICIPALIDAD DE QUITO

DIRECCION DE PLANIFICACION

García Moreno N° 1130 y Chile - Telf.: 515-138 Tr. 519-000

002890

OFICIO DP

Fecha: 10 MAR 1993

Señor
PRESIDENTE DE LA COMISION DE PLANIFICACION
Presente

De mis consideraciones:

Mediante solicitud N. 38041 de 26 de febrero de 1993, el señor Director General de la Junta Nacional de la Vivienda encargado Arq. Guillermo Pérez, ha presentado el proyecto definitivo de la Urbanización N. 51-V-55 Vencedores de Pichincha, programa de interés social ubicada en la Parroquia Chillogallo sector Tarqui calle Angamarca, coordenadas IGM al centro: 722715

El cual, luego de la revisión técnica correspondiente ha sido aprobado, por esta Dependencia, en base a los informes:

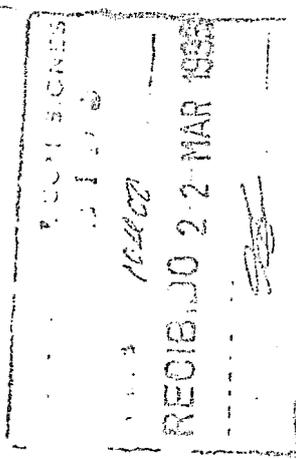
- Planificación N. 5781-DP de 8 de junio de 1991 (anteproyecto)
- EMAP N. SD-2000-91-3 octubre 1991 (red Pública)
- EMA N. 0286-E de 14 agosto de 1992 (red pública y rasantes.
- EEQ. N. PPU-017/92 5 de mayo de 1992 (Red pública).
- IETEL (No presenta es un programa de interés social de la Junta Nacional de la Vivienda.

Con las siguientes regulaciones que deberán ser incorporadas a la resolución del I. Concejo, de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza N. 2895.

1. La Urbanización se halla delimitada dentro de los siguientes linderos:

- Norte: Calle Angamarca en 208 ml.
- Sur: Calle Tachina en 140 ml.
- Este: Cooperativa combatientes del 41 en 320,41 ml.
- Oeste: Cooperativa Reina de Quito y Amazonas, en 357,67 ml.

El número de lotes aprobados es de : (317) lotes distribuidos con la siguiente clasificación:



COPIA DEL CERTIFICADO
FIEL
AL REGISTRO



I. MUNICIPALIDAD DE QUITO

DIRECCION DE PLANIFICACION

García Moreno Nº 1130 y Chile - Telf.: 515-138 Tr. 519-000

OFICIO DP

Fecha:

Lotes con servicios:

Sector A: 26 lotes
Sector B: 22 lotes
Subtotal de lotes: 28 m.

Viviendas:

Sector A: viviendas 145 m.
Sector: B: viviendas 144 m.
Subtotal viviendas : 289 m.

N. Total de lotes 317 m.
N. Total de viviendas 289 m.

ES FIEL COPIA DEL
LO CERTIFICADO

EL SECRETARIO GENERAL

2. Las obras de urbanización comprenden todas las que se hallan detalladas en el proyecto definitivo aprobado y el cronograma valorado, incluido en el mismo, cuya ejecución será controlada por la Dirección de Obras Públicas Municipales y entregada en el plazo de 5 meses, plazo impuesto por el propio urbanizador.

3. En garantía de la correcta ejecución y entrega de las obras se establece:

Garantía Bancaria: por un valor de S/. 473'525,043,45 que corresponde al de las obras de urbanización.

4. El Area Comunal: Comprende la entrega a la Municipalidad de cuerpo 1: 5133 m2. cuyos linderos son:

Norte: manzanas XVIII-XIX-XX, en 86,95 ml.
Sur: manzana XVII-XII, en 96,44 ml.
Este: calle A, en 55,33 ml.
Oeste: Cooperativa Reino de Quito (Irregular) en 109,08 ml.

Cuerpo 2: corresponde a espacios verdes, producto de la regularización del talud hacia la calle Tachina, su cabida y linderos constan en el plano aprobado.

La entrega de estas áreas, a la Municipalidad se hará en un terreno terraplenado y libre de escombros, no es obligación de la Junta Nacional de la Vivienda la construcción del equipamiento señalado en los planos pero se respetará el destino de cada área señalado de acuerdo al



I. MUNICIPALIDAD DE QUITO

DIRECCION DE PLANIFICACION

García Moreno N° 1130 y Chile - Telf.: 515-138 Tr. 519-000

OFICIO DF

Fecha:

al uso graficado en los mismos.

5.- Todas las vías, pasajes y sitios de estacionamiento señalados en los planos serán de uso público no vendible.

6. Los taludes hacia la calle Tachina, serán encepados y entregados a la Municipalidad libres de escombros.

7.- El presente informe aprobatorio será anulado bajo exclusiva responsabilidad del urbanizador si se comprobare:

Ocultamiento, alteración o falsedad en datos documentos y planos presentados a trámite.

Objeción o denuncia de terceros afectados por el proyecto.

Si el Urbanizador no es propietario legal del terreno a urbanizar.

Atentamente,

[Firma]
Arq. Roberto Noboa Ch.
SUBDIRECTOR
ADMINISTRACION URBANA

Aj. expediente
OB/BSP.

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
LO CERTIFICO

[Firma]
EL SECRETARIO GENERAL

ANEXO No 3



ORDENANZA N° 3138

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Visto el Informe No. IC-95-101 de 5 de abril de 1995, de la Comisión de Planificación y Nomenclatura; y,

EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES,

EXPIDE

LA ORDENANZA QUE ESTABLECE EL RECONOCIMIENTO LEGAL Y CELEBRACION DE ESCRITURAS PUBLICAS INDIVIDUALES A FAVOR DE LOS POSESIONARIOS DE LOS LOTES DEL BARRIO CORAZON DE MARIA, UBICADO EN LA PARROQUIA DE CALDERON, ZONA ANANZAYA.

Art. 1.- Ubicación: Zona Ananzaya, Parroquia de Calderón, Sector 4302, lote # 4, calles sin nombre, clave catastral # 13707-02-001, barrio Corazón de María.

Art. 2.- Número de lotes: Veintiuno (21)

Art. 3.- Superficie: 26.616,12 m2.

Art. 4.- Línderos: Norte: calle existente: 194 mts.; Sur: Acequia, calle proyectada en 177 mts.; Este: calle proyectada en 137 mts y Oeste: calle existente en 155 mts.

Art. 5.- Areas comunales: Superficie: 2602,25 m2., sobre un área total: 26.616,12 m2.
Línderos: N.- 43, calle proyectada;
S.- 40, calle proyectada;
E.- 55,20, lote 17;
O.- 60 m., lote 16.

Art. 6.- En los títulos de propiedad a otorgarse, deberán incluirse las siguientes cláusulas de manera obligatoria:

QUITO
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
[Firma]

[Firma]



ORDENANZA N° 3138

La Municipalidad no se responsabiliza por reclamos de terceras personas que pudieren sentirse afectadas por el plano o datos suministrados por los representantes del barrio, quienes asumirán la responsabilidad total de los mismos.

Los planos y documentos presentados son de exclusiva responsabilidad del proyectista, dirigentes y propietarios.

Las dimensiones y superficie de los lotes serán los determinados en el plano aprobado, siendo estos en el futuro indivisibles.

Uso de suelo: Residencial.

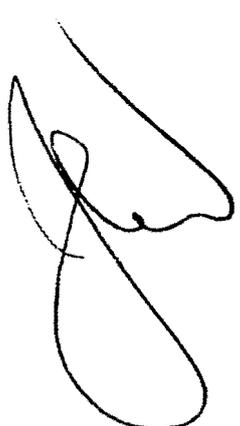
La Municipalidad no se responsabiliza por la dotación de la infraestructura del barrio.

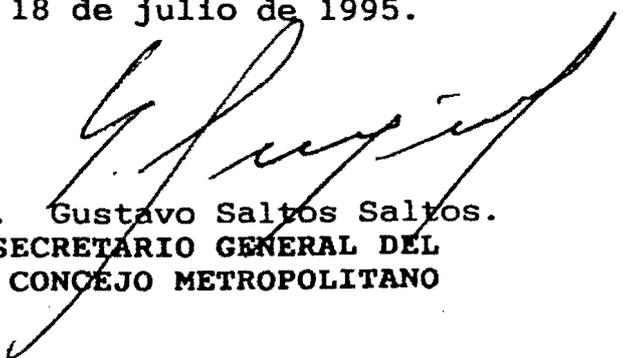
Todos los lotes quedarán prohibidos de enajenar hasta que se realicen las obras de infraestructura en su totalidad y sean entregadas al I. Municipio de Quito.

Se realizará la entrega a la Municipalidad del área comunal señalada de 2602,25 m². de superficie, la que deberá ser receptada por la Dirección de Avalúos y Catastros.

Art. 7.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

DADA, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, el 18 de julio de 1995.


Gladys de Córdova
Gladys de Córdova
VICEPRESIDENTA DEL
CONCEJO METROPOLITANO


Lcdo. Gustavo Saltos Saltos.
SECRETARIO GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO

BIEN COPIA DEL ORIGINAL
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO



ORDENANZA N° 3138

CERTIFICADO DE DISCUSION:

El infrascrito Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en sesiones de 11 y 18 de julio de 1995.

G. Salto
Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO

ALCALDIA DEL CANTON.- Quito, 20 de julio de 1995.

E J E C U T E S E:

Jamil Mahuad Witt *G. Salto*
Dr. Jamil Mahuad Witt Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
ALCALDE DEL DISTRITO SECRETARIO GENERAL DEL
METROPOLITANO DE QUITO CONCEJO METROPOLITANO

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
DO CERTIFICADO
J. P. S.
Secretario General



2730-95

NUM.1793.....

10 AGO. 1995

QUITO, A DE DE 199

DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO
A L C A L D I A

El Ecuador ha sido, es
y será País Amazónico

Señor

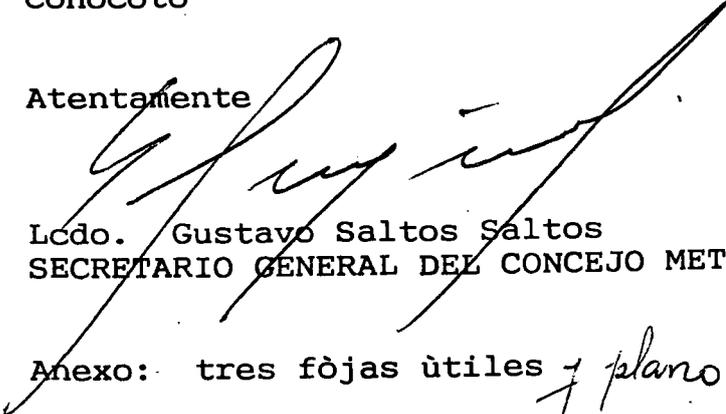
PROCURADOR DEL DISTGRITO METROPOLITANO DE QUITO

Presente

De mi consideración:

Para su conocimiento y fines legales consiguientes, me permito remitir a usted copia debidamente certificada de la Ordenanza No. 3143 que establece el reconocimiento legal y celebración de las escrituras individuales a favor de los poseionarios de los lotes de terreno del barrio ONTANEDA ALTA, ubicado en la parroquia de Conocoto

Atentamente


Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO

Anexo: tres fôjas útiles y plano



Ordenanza N° 3143

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Visto el Informe No. IC-95-102 de abril 5 de 1995, de la Comisión de Planificación y Nomenclatura; y,

EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES,

E X P I D E

LA SIGUIENTE ORDENANZA DE RECONOCIMIENTO LEGAL Y CELEBRACION DE ESCRITURAS INDIVIDUALES A FAVOR DE LOS POSESIONARIOS DE LOS LOTES DEL BARRIO ONTANEDA ALTA, UBICADO EN LA PARROQUIA DE CONOCOTO, SECTOR ONTANEDA ALTA.

- Art. 1o.: Ubicación: Parroquia Conocoto, sector Ontaneda, Barrio Ontaneda Alta.
- Art. 2o.: Número de lotes: 263 (doscientos sesenta y tres).
- Art. 3o.: Superficie: 99.752,75 m²
- Art. 4o.: Linderos: N: Quebrada; S: Camino público; E: Propiedad de Victor Andrade; O: Area de protección ecológica.
- Art. 5o.: Areas comunales:

Superficie: 4244,12 m² que corresponde al 4.26% del total.

Linderos: N: con los lotes del 33 al 41; S: con la calle 8; E: con los lotes 42, 43 y 44; O: con los lotes 31, 32, 46, 45.

Asi como también un área de 1.500 m² para la Empresa de Agua Potable ubicado en la Manzana 4 cuyos linderos son: N:

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
LO CERTIFICA

CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO

Distrito Metropolitano



Secretaría General



Ordenanza N° 3143

30 m. lotes 15 y 1; S: 30 m. camino público; E: 50 m. calle 3; O: 50 m. lotes 16 y 17.

Art. 6o.: En los títulos de propiedad a otorgarse deberán incluirse las siguientes cláusulas de manera obligatoria:

* La Municipalidad no se responsabiliza por reclamos de terceras personas que pudieran sentirse afectadas, por el plano o datos suministrados por los representantes del barrio, quienes asumirán la responsabilidad total del problema.

* Los planos y documentos presentados son de exclusiva responsabilidad del proyectista, dirigentes y propietarios, las dimensiones y superficies de los lotes serán los determinados en el plano que se aprueba, siendo éstos en el futuro indivisibles.

* La zonificación determinada para este asentamiento es la correspondiente a B203.

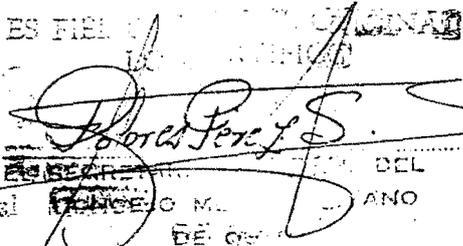
* La Municipalidad no se responsabiliza por la dotación de infraestructura en el indicado barrio.

* Todos los lotes quedarán prohibidos de enajenar hasta que se realicen las obras de infraestructura completas y sean entregadas a la I. Municipalidad.

* Se entregará a la Municipalidad, el área comunal señalada y será receptada por la Dirección de Avalúos y Catastros.

Art. 7o.: La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

Distrito Metropolitano
ES FIEL COPIA
SECRETARÍA MUNICIPAL
AÑO DE 200





Ordenanza N° 3143

DADA, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, el 18 de julio de 1995.

Gladys de Córdova
Sra. Gladys Calderón
VICEPRESIDENTA DEL CONCEJO METROPOLITANO

G. Salto
Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO

CERTIFICADO DE DISCUSION:

El infrascrito Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en sesiones de 11 y 18 de julio de 1995.

G. Salto
Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO

ALCALDIA DEL CANTON.- Quito, 25 de julio de 1995.

EJECUTASE:

Jamil Mahuad Witt
Dr. Jamil Mahuad Witt
ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

G. Salto
Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO



ES TIEL COPIA DEL ORIGINAL
LO CERTIFICO
José Peres
CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO



Ordenanza N°

3145

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Visto el Informe No. IC-95-244 de julio 19 de 1995, de la Comisión de Planificación y Nomenclatura, y;

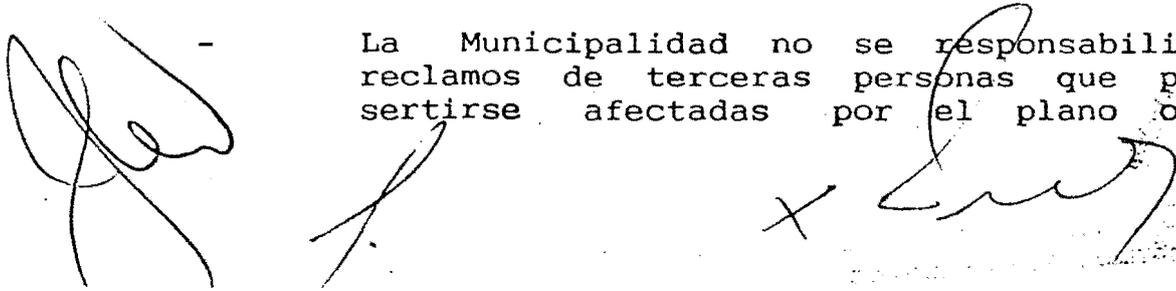
EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES

E X P I D E

LA ORDENANZA QUE ESTABLECE EL RECONOCIMIENTO LEGAL Y CELEBRACION DE ESCRITURAS INDIVIDUALES A FAVOR DE LOS POSESIONARIOS DE LOS LOTES DE TERRENOS DEL BARRIO BRISAS DEL NORTE, UBICADO EN LA PARROQUIA DE COTOCOLLAO

- Art. 1.- Ubicación: Zona Anansaya, Parroquia Cotocollao, Sector 4204
- Art. 2.- Número de lotes: 24 lotes
- Art. 3.- Superficie: 5489.50 m2.
- Art. 4.- Linderos:
Norte: Calle C-5
Sur: Calle B-1
Este: Propiedad del Sr. Carlos Núñez, barrio San José de Cangahua Alto.
Oeste: Calle B-2.
- Art. 5.- El Barrio se registrará a la zonificación D-203 asignada para el sector por la Reglamentación Metropolitana.
- Art. 6.- En los títulos de propiedad a otorgarse, deberán incluirse las siguientes cláusulas de manera obligatoria:

- La Municipalidad no se responsabiliza por reclamos de terceras personas que pudieran ser afectadas por el plano o datos





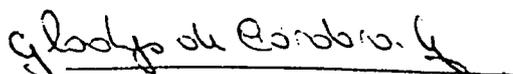
Ordenanza N° 3145

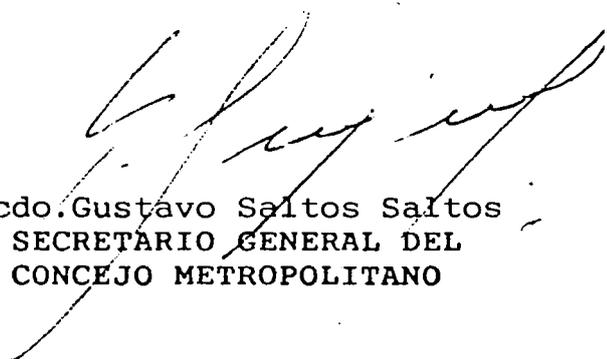
suministrados por los representantes del barrio, quienes asumirán la responsabilidad total del problema.

- Los planos y documentos presentados son de exclusiva responsabilidad del proyectista, dirigentes y propietarios, las dimensiones y superficies de los lotes serán los determinados en el plano que se aprueba, siendo éstos en el futuro indivisibles.
- La zonificación determinada para este asentamiento es la correspondiente a: Residencial 1, D-203 de acuerdo a la Reglamentación Metropolitana vigente.

Art. 7.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

DADA, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, el 9 de agosto de 1995.


Gladys Calderón de Córdova
PRIMER VICEPRESIDENTA DEL
CONCEJO METROPOLITANO


Lcdo. Gustavo Saitos Saitos
SECRETARIO GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO

CERTIFICADO DE DISCUSION:

El infrascrito Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en sesiones de 21 de julio y 9 de agosto de 1995.


ES FIEL




Ordenanza N° 3145

Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO

ALCALDIA DEL CANTON.- Quito, 11 de agosto de 1995

E J E C U T E S E:

Dr. Jamil Mahuad Witt
ALCALDE DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO

Lcdo. Gustavo Saltos Saltos
SECRETARIO GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO

ANEXO No 4

JNV

JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

APARTADO: 3244 - CABLES TELEX: 2399 - "BEV - ED"

QUITO - ECUADOR

CONVENIO DE COLABORACION ENTRE EL ILUSTRE MUNICIPIO DE QUITO,
LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL BANCO ECUATORIANO DE
LA VIVIENDA

COMPARECIENTES:

A la celebración del presente Convenio comparecen, por una parte el Ilustre Municipio de Quito, legalmente representado por su Alcalde, señor Don Rodrigo Paz Delgado y el doctor Carlos Egas, en su calidad de Procurador Síndico Municipal, quienes en lo posterior se denominarán Ilustre Municipio de Quito - IMQ; por otra parte, en calidad de Presidente de la Junta Nacional de la Vivienda, el Arquitecto Patricio Mena Durini y como Gerente General del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Doctor Patricio Cevallos Morán; acuerdan suscribir el presente convenio al tenor de las siguientes cláusulas:

PRIMERA: ANTECEDENTES.-

El Gobierno Nacional se encuentra empeñado en desarrollar una amplia política de colaboración con los diversos municipios del país, con el objeto de coordinar acciones que permitan un más útil aprovechamiento del suelo urbano, un crecimiento regulado de los centros poblados, la rehabilitación de zonas urbanas que sufren por precaridad o inexistencia de servicios elementales y el abaratamiento de los costos de los diversos programas viviendísticos. Esta política a desarrollar, tiene por objeto general disminuir el déficit habitacional y conseguir las condiciones mínimas de habitabilidad fundamentalmente para las clases populares.

Para ello y como línea de acción a desarrollar en conjunto con las municipalidades, se requiere de la dotación de terrenos por parte de los municipios en favor de la JNV/BEV para que pueda cumplir cabalmente con sus programas.

Por su parte la JNV/BEV consciente de las responsabilidades y obligaciones legales que tienen los Concejos Municipales, particularmente el I. Concejo de Quito, ratifica su voluntad de respetar todas y cada una de las disposiciones municipales sobre urbanizaciones y construcción de edificios y viviendas en general.

En el ámbito general de estos objetivos, políticas y líneas de acción, y en uso de sus atribuciones derivadas de la Ley de Creación de la JNV/BEV y de la Ley de Régimen Municipal, estas Instituciones han resuelto suscribir el presente convenio de colaboración, el mismo que a más de permitir la participa-

JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Convenio Colaboración IMQ-JNV/BEV

Página dos

ción coordinada del Estado Ecuatoriano, posibilitará el ofrecimiento de una importante respuesta al déficit habitacional en la ciudad de Quito y su área metropolitana.

SEGUNDA: OBJETO DEL CONVENIO.-

Con estos antecedentes, la Junta Nacional de la Vivienda, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el I. Municipio de Quito, se comprometen a realizar las siguientes acciones:

1. OBLIGACIONES DEL I. MUNICIPIO DE QUITO

- 1.1 Puesto que los programas de vivienda que la JNV/BEV desarrolla son de interés social y sus costos deben ser accesibles a la economía popular, el I. Municipio de Quito se compromete a vender directamente a la JNV/BEV, previa autorización del I. Concejo, la mayor superficie posible de terrenos urbanizados dentro de la denominada "CIUDAD QUITUMBE", que actualmente se encuentra desarrollando la Corporación Edilicia en el Distrito Sur de la ciudad. Los mencionados terrenos deberán tener asignaciones de uso de vivienda de densidades intensiva y media y sus costos serán concordantes con el precio actual de los terrenos y con los fines sociales de la JNV/BEV.
- 1.2 El I. Municipio de Quito, poniendo en vigencia el convenio firmado entre las mismas Instituciones en diciembre de 1984, se compromete a vender a la JNV/BEV, previa autorización del I. Concejo, el terreno de su propiedad ubicado en el Distrito Sur de la ciudad, entre la Avenida Morán Valverde, Avenida Rumichaca y calle Moromoro, junto al Estadio del Club Deportivo "Aucas", con una superficie total aproximada de 88.239 m², a fin de que la JNV/BEV pueda desarrollar un programa de vivienda de alta densidad. De igual manera, su costo será acorde con el precio actual del terreno y con los fines sociales de la JNV/BEV.
- 1.3 La Corporación Edilicia se compromete, previa autorización del I. Concejo, a otorgar un tratamiento preferencial, asignando y autorizando la intensificación de uso a aquellos terrenos que ubicándose en la ciudad y su área metropolitana en zonas destinadas a vivienda, sean de interés de la JNV/BEV para la construcción de programas habitacionales.
- 1.4 Igualmente, previa autorización del I. Concejo, se compromete a dar un tratamiento especial, autorizando

pp

JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Convenio Colaboración IMQ-JNV/BEV
Página tres

la intensificación del suelo para aquellos proyectos que, impulsados por la empresa privada, hayan sido calificados por la JNV/BEV como de interés social, de acuerdo con las regulaciones de la Junta Monetaria No. JM-364 del 17 de julio de 1986 y Nos. 213 y 223 de 1984 y 1985 respectivamente y de acuerdo con las regulaciones de la Ordenanza 2458.

1.5 Por otro lado, el I. Municipio de Quito se compromete a establecer la más amplia información y coordinación con la JNV/BEV en el desarrollo de acciones que por ser de interés a las dos Instituciones, deben contar con su participación directa o indirecta en el marco general de las atribuciones y deberes de la Corporación Edilicia.

1.6 El I. Municipio de Quito se compromete a ofrecer la más ágil gestión a todos y cada uno de los trámites que la JNV/BEV realiza en los distintos departamentos, direcciones y comisiones del I. Concejo Municipal, a fin de que estas instituciones puedan cumplir cabalmente con sus funciones.

2. OBLIGACIONES DE LA JNV/BEV

La JNV/BEV se compromete a ofrecer la asistencia técnica que requiera el I. Municipio de Quito para el desarrollo de estudios, tales como: el "Proyecto Ciudad Quitumbe", propuestas de solución al problema de la vivienda en el Centro Histórico, reglamentación de la ciudad, etc, para lo cual, facilitará la participación de sus profesionales especializados en vivienda.

3. OBLIGACIONES CONJUNTAS ENTRE EL IMQ Y LA JNV/BEV

Mediante la suscripción de convenios particulares de asociación, derivados del presente convenio de colaboración, la JNV/BEV y el IMQ, se comprometen a cumplir con las siguientes acciones:

3.1 La JNV/BEV financiará la construcción de los programas de vivienda para empleados municipales que así lo solicite la Corporación Edilicia, en el número que establezcan las partes, siempre que ellos cumplan en su diseño arquitectónico y en sus costos con las regulaciones de interés social establecidas en la Reglamentación de la JNV/BEV. Sus adjudicaciones se realizarán a empleados municipales que no tengan vivienda y cumplan con las exigencias del Reglamento de Inversiones y Préstamos del BEV.



JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Convenio Colaboración IMQ-JNV/BEV
Página cuatro

Dentro de este capítulo de colaboración y como primera acción, la JNV/BEV se compromete a financiar la construcción de los programas de vivienda para adjudicación exclusiva a empleados municipales en los terrenos de propiedad del IMQ, ubicados en el Barrio Turubamba de Monjas y junto al Complejo Recreativo de "FUNDEPORTES" con una capacidad de 2.200 unidades de vivienda.

3.2 De igual manera, mediante la suscripción de convenios particulares de asociación, el IMQ y la JNV/BEV se comprometen a desarrollar programas habitacionales en los siguientes terrenos municipales:

- a) Ubicados en la Avenida Morán Valverde y Matilde Alvarez-Sector 63, Las Cuadras, con una superficie de aproximadamente 200.000 m².
- b) Ubicados junto a la planta de tratamiento de Puengasí.
- c) Ubicados junto al Programa JNV/BEV "Pichincha".
- d) Ubicados en la loma de "El Ichimbía".
- e) Ubicados en la calle Cuenca y Esmeraldas, junto al Programa de Vivienda "Ñucahuasi I", con una superficie aproximada de 1.800 m².
- f) Ubicados en la calle 5, barrio San Vicente, Sector 29, Luluncoto, con una superficie aproximada de 14.000 m².

3.3 Finalmente, la JNV/BEV y el I. Municipio de Quito, se comprometen a mantener una constante colaboración y coordinación, a fin de que las dos Instituciones cumplan con sus propósitos particulares derivados de la Ley, al ofrecer una solución al déficit habitacional del País, controlar y regular el crecimiento de la ciudad de Quito y su área metropolitana.

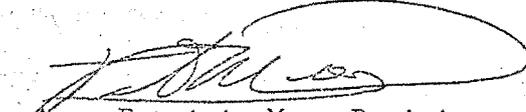
JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Convenio Colaboración IMQ-JNV/BEV
Página cinco

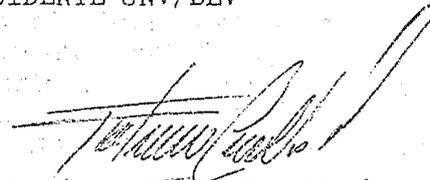
TERCERA: CONTROVERSIAS.-

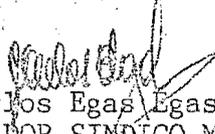
Si se suscitaren controversias judiciales derivadas de este convenio se ventilarán de acuerdo con los procedimientos legales vigentes.

Para constancia firman las partes en Quito, a los 2 días del mes de marzo de 1990.

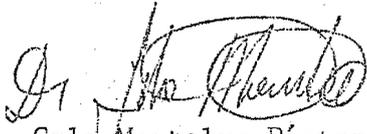

Arq. Patricio Mena Durini
PRESIDENTE JNV/BEV


Sr. Rodrigo Paz Delgado
ALCALDE DE SAN FRANCISCO DE QUITO


Dr. Patricio Cevallos Morán
GERENTE GENERAL BEV


Dr. Carlos Egas Egas
PROCURADOR SINDICO MUNICIPAL

CERTIFICO: que el presente Convenio fue aprobado por los Directorios de la Junta Nacional de la Vivienda y Banco Ecuatoriano de la Vivienda en sesiones de 15 y 20 de febrero de 1990, respectivamente.


Dr. Galo Montalvo Pástor
SECRETARIO GENERAL JNV/BEV





Dr. Wilfrido Lucero Bolaños
VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA, ENC.
TESTIGO DE HONOR



JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA, ARQUITECTO PATRICIO MENA DURINI Y EL ALCALDE DE SAN FRANCISCO DE QUITO, SEÑOR DON RODRIGO PAZ DELGADO

CONSIDERANDO:

1. QUE, la Junta Nacional de la Vivienda, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Ilustre Municipio de Quito, suscriben en la presente fecha un Convenio de Amplia Colaboración y Coordinación, para desarrollar acciones conjuntas con miras a responder coherentemente a la demanda de vivienda popular en la ciudad de Quito e impulsar acciones que permitan regularizar y normalizar la entrega definitiva de los programas habitacionales construídos por anteriores administraciones de la JNV/BEV.
2. QUE, el mencionado Convenio se inscribe en el marco general de los objetivos, políticas y líneas de acción que el Gobierno Nacional viene impulsando, para conseguir las condiciones mínimas de habitabilidad de las clases populares y que dicho instrumento público igualmente se deriva de las atribuciones generales establecidas por la Ley de Régimen Municipal.
3. QUE, es urgente dar solución definitiva a los problemas surgidos en los mencionados programas habitacionales y en particular en los Barrios de "Carapungo", "Solanda" y "Turubamba".

ACUERDAN:

1. Conformar una comisión interinstitucional y multidisciplinaria, para que en el plazo de 30 días laborables realice acciones tendientes a solucionar todos y cada uno de los problemas existentes en los programas habitacionales en especial en "Carapungo", "Solanda" y "Turubamba", con el propósito fundamental de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, consiguiendo que los mencionados Barrios se inserten efectivamente en la ciudad, recuperando su legitimidad y legalidad, a fin de que el Ilustre Municipio de Quito pueda efectuar el control urbano respectivo y los pobladores tengan acceso a nuevas alter-



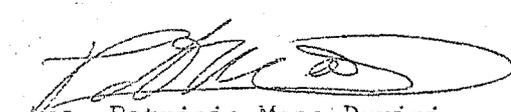
JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Página 2

nativas para el Mejoramiento de su infraestructura física y de servicios.

2. La mencionada comisión estará conformada de parte del Municipio, por los Directores de los distintos Departamentos Municipales y los Gerentes de las Empresas de Agua Potable, Eléctrica y Alcantarillado y por parte de la Junta y el Banco, el Director General, el Gerente General y los Directores y Subgerentes que correspondan, según el tema.
3. A fin de que las acciones a desarrollarse por esta Comisión tengan el efecto esperado, tanto en el establecimiento de los requerimientos como en sus ejecutorias, deberá considerarse las necesidades y colaboración de los moradores de los Barrios mencionados, para lo cual, la Comisión estará autorizada a efectuar las consultas necesarias con los beneficiarios.
4. Por su parte, el señor Presidente de la JNV/BEV y el señor Alcalde de San Francisco de Quito se comprometen a realizar todas las gestiones que estén a su alcance, para conseguir la disposición de recursos materiales, económicos y legales, que permitan el cumplimiento efectivo del presente Acuerdo.

Dado en la ciudad de Quito a los dos días del mes de marzo de 1990.



Arq. Patricio Mena Durini
PRESIDENTE DE LA JNV/BEV



Señor Rodrigo Paz Delgado
ALCALDE DE SAN FRANCISCO
DE QUITO

[Handwritten mark]

ANEXO No 5



BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA APOYAR EL PROCESO DE CONSOLIDACION Y EXPANSION DEL PROGRAMA CAVIP DEL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

En la ciudad de Quito, hoy 30 de julio de 1995, se suscribe el siguiente "Convenio de Cooperación Interinstitucional", entre la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ, representada por el señor Econ. Ulrich KUENZEL, Jefe de Expertos de GTZ; y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, BEV, representado por el Ing. José CRESPO TORAL, Gerente General del BEV. El Convenio se estipula al tenor de las siguientes cláusulas:

PRIMERA: ANTECEDENTES

1.1. El CAVIP es un programa que ejecuta el Banco Ecuatoriano de la Vivienda desde hace 3 años, cuenta con la asistencia técnica de la GTZ, cooperación basada en convenios establecidos anteriormente entre las dos instituciones.

1.2. El objetivo de este Programa es propender a la disminución del déficit cualitativo de vivienda de los sectores urbano-populares a través de un servicio de asesoramiento en los siguientes campos:

- técnicas constructivas apropiadas,
- asistencia legal y financiera,
- manejo ambiental y gestión barrial,
- vínculo con organismos y entidades que puedan apoyar el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los sectores a servir.

1.3. En tanto la metodología, concepciones y lineamientos del Programa han mostrado ser válidos para enfrentar el déficit cualitativo de vivienda de los sectores urbanos deprimidos, la misión en Ecuador de GTZ gestionó y obtuvo para su funcionamiento los recursos necesarios a fin de iniciar un proceso de consolidación y expansión del Programa CAVIP, proceso que se inició en el mes de julio de 1995.

Este proceso precisa un aporte del BEV, en calidad de contraparte institucional, en los siguientes aspectos:

1.3.1. Financiamiento de las solicitudes de crédito que el CAVIP ponga a consideración del BEV, de acuerdo a la programación de recursos realizada por el Centro Nacional; y, de acuerdo a las regulaciones aprobadas por el BEV.

1.3.2. Financiamiento del personal nacional necesario para operar los Centros de Asesoramiento que se encuentran en funcionamiento, y aquellos que se crearán en el proceso de expansión del Programa;

1.3.3. Mobiliario, equipamiento y movilización para los diferentes CAVIP, de acuerdo a la programación realizada por el Centro Nacional.

...2/

BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Convenio GTZ/BEV

Página dos

SEGUNDA: OBJETO

El objeto del presente convenio es establecer el acuerdo-marco interinstitucional que apoye el proceso de consolidación y expansión del Programa CAVIP.

TERCERA: PRESENTACIONES

Las partes convienen en asumir las siguientes tareas, responsabilidades y obligaciones:

3.1. EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA BEV, DEBERA:

3.1.1. Asignar los recursos necesarios para financiar las solicitudes de crédito que el CAVIP le presente al tenor de los parámetros y normas previamente definidos con GTZ, y aprobados por el BEV y a efectivizar la entrega de dichos recursos aplicándoselos a la correspondiente partida presupuestaria.

3.1.2. Cubrir los costos de las contrataciones que GTZ hará para el funcionamiento de los CAVIPS, en lo referente a honorarios, viáticos, subsistencias, también aplicándoselos a la correspondiente partida presupuestaria.

3.1.3. Entregar a GTZ los pagos y reembolsos a que hubiere lugar por este Convenio, mensualmente, durante los 5 primeros días de cada mes. Para el efecto el BEV establecerá el mecanismo más idóneo que permita efectivizar estos recursos en el plazo establecido.

3.2. LA GTZ, POR SU PARTE, DEBERA:

3.2.1. Seleccionar y contratar, al personal necesario para operar los CAVIP, conforme a los requerimientos elaborados por el Centro Nacional de Asesoramiento del Programa.

Estas contrataciones se realizarán al tenor de los términos de referencia, honorarios y demás condiciones acordados oportunamente con el BEV, de manera expresa.

CUARTA: PLAZO

Este Convenio regirá mientras dure el proceso de consolidación y expansión del CAVIP.

Sin embargo de lo anterior, y para efectos de contratación del personal, la GTZ fijará los plazos de dichos contratos en función a sus presupuestos y cronogramas de inversión.

...3/

ARCHIVASE BAJO EL N°

**BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA**

Convenio GTZ/BEV
Página tres

QUINTA: DOMICILIO Y CONTROVERSIAS

Las partes señalan como domicilio la ciudad de Quito, y en caso de que surgieran controversias derivadas de este Convenio, y de que éstas no pudieran solventar entre las partes directamente, los firmantes se someterán a una decisión adoptada arbitrariamente por el señor Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador.

Las controversias surgidas podrán dar lugar a que ambas partes resuelvan el Convenio, o que una de las partes lo denuncie, denuncia que surtirá efecto de terminación en el día 60 posterior a la fecha de recepción del texto de la denuncia.

Para constancia de lo estipulado de común acuerdo, las partes firman el presente Convenio en dos ejemplares originales idénticos.

Ing. José CRESPO TORAL
GERENTE GENERAL DEL BEV

Econ. Ulrich KUENZEL
JEFE DE EXPERTOS GTZ

ANEXO No 6

PARAMETROS REFERENCIALES PARA LA CONCESION DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS
EN LAS DIFERENTES LINEAS DE CREDITO
REAJUSTABLES

LINEA DE CREDITO	PERIODO	MONTO MAXIMO DE CREDITOS \$/ (MILLONES)					AÑOS PLAZO HASTA					TASA DE INTERES ANUAL					COMISION BANCARIA SOBRE SALDOS ANUAL					Z FACTOR DE CRECIMIENTO ANUAL					Z. DE INGRESO FAMILIAR ANUAL					NIVEL DE INGRESO MENSUAL FAMILIAR (REFERENCIAL)				
		1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	ENE-MAR	3.5	8.0	15.0	15.0	5-10	5-10	5-10	5-10	40.57	36.00	36.00	31.15	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	16	28	28	28	28	533600	705464	1577000	1800000							
	ABR-JUN	3.5	8.0	15.0	15.0	5-10	5-10	5-10	5-10	40.57	36.00	36.00	31.15	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	25	16	28	28	28	28	533600	840000	1577000	1800000							
	JUL-SEP	3.0	5.0	15.0	15.0	5	5-10	5-10	5-10	31.15	38.00	36.00	36.00	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	20	28	28	28	28	337500	573600	129000	1800000							
	OCT-DIC	5.0	5.0	15.0	15.0	5	5-10	5-10	5-10	31.15	38.00	36.00	36.00	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	20	28	28	28	28	337500	573600	129000	1800000							
CONSTRUCCION NUEVA (PROPIETARIO DE LOTE)	ENE-MAR	8.0	13.0	25.0	25.0	5-10	5-10	15	15	40.57	36.00	36.00	31.15	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	16	28	28	28	28	533600	705464	1577000	1800000							
	ABR-JUN	8.0	15.0	25.0	25.0	5-10	5-10	15	15	40.57	36.00	36.00	31.15	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	25	16	28	28	28	28	533600	840000	1577000	1800000							
	JUL-SEP	6.0	10.0	20.0	25.0	10	5-10	5-10	15	31.15	38.00	36.00	36.00	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	20	28	28	28	28	337500	573600	129000	1800000							
	OCT-DIC	6.0	10.0	20.0	25.0	10	5-10	5-10	15	31.15	38.00	36.00	36.00	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	20	28	28	28	28	337500	573600	129000	1800000							
COMPRA DE TERRENO Y/O VIVIENDA	ENE-MAR	20.0				15				36.00			1.20				29				28													SIN LIN.		
	ABR-JUN	20.0				15				36.00			1.20				29				28														SIN LIN.	
	JUL-SEP	15.0	25.0			15	15	quinc		38.00	36.00		1.20	1.20			29	29			28	28												SIN LIN	1290000	
	OCT-DIC	15.0	25.0			15	15	quinc		38.00	36.00		1.20	1.20			29	29			28	28												SIN LIN	1290000	
COMPRA DE TERRENO Y CONSTRUCCION (SIMULTANEA)	ENE-MAR																																		SIN LIN.	
	ABR-JUN	20.0				15				36.00			1.20	1.20			29				28														SIN LIN.	
	JUL-SEP	20.0				15				36.00			1.20				29				28														SIN LIN.	
	OCT-DIC	20.0				15				36.00			1.20				29				28														SIN LIN.	
ADQUISICION DE UNIDADES HABITACIONALES	ENE-MAR	10.0	16.0	25.0	25.0	15	15	15	15	40.57	36.00	36.00	31.15	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	16	28	28	28	28	533600	705464	1577000	1800000							
	ABR-JUN	10.0	20.0	25.0	25.0	15	15	15	15	40.57	36.00	36.00	31.15	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	25	16	28	28	28	28	533600	840000	1577000	1800000							
	JUL-SEP	6.0	12.0	25.0	25.0	15	15	15	15	31.15	38.00	36.00	36.00	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	20	28	28	28	28	337500	573600	1290000	1800000							
	OCT-DIC	6.0	18.0	25.0	25.0	15	15	15	15	31.15	38.00	36.00	36.00	1.20	1.20	1.20	1.20	29	29	29	20	28	28	28	28	337500	573600	1290000	1800000							