



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MODALIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA

**“ALTERNATIVA AL DÉFICIT DE VIVIENDA DE INTERÉS
SOCIAL Y LA DIFICULTAD DE SU FINANCIAMIENTO EN
ECUADOR”**

Tesis de grado previa la obtención del título de Ingeniero en Administración en
Gestión Pública

Autor:

Navarro Moreno Lenin

Directora:

Dra. Ramírez M. Rosario

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

LOJA-ECUADOR

AÑO 2009

I. CERTIFICACION DE DIRECTORA DE TESIS

CERTIFICO:

Que el presente trabajo realizado por el estudiante egresado de la carrera de Administración en Gestión Pública, ha sido cuidadosamente revisado, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y forma establecidos por la Escuela de Administración en Gestión Pública, razón por la cual autorizo su presentación.

Lo certifico.- Loja, a

Dra. Rosario Ramírez M.
DIRECTORA DE TESIS

II. AGRADecIMIENTO

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja por todo el esfuerzo encaminado en beneficio de sus estudiantes, y en este caso en particular en beneficio de mi persona. La Universidad Técnica Particular de Loja me ha permitido culminar una carrera universitaria en un marco de alto nivel y exigencia académica. Agradezco además a la señora Doctora Rosario Ramirez M, quien como directora de tesis supo darme las mejores orientaciones y guías; su trabajo ha sido muy valioso en el difícil esfuerzo de la realización de la presente tesis.

III. DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo a la memoria de mi tía Victoria Matilde Moreno Guerra.

IV. DECLARATORIA DE AUTORIA

Yo, **Lenin Navarro Moreno CI 1711657351**, declaro ser autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja, y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

f).....

Lenin Navarro Moreno

V. CESIÓN DERECHOS DE AUTOR

Yo, **Lenin Navarro Moreno CI 1711657351**, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente dice textualmente: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos de tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad.

f).....

Lenin Navarro Moreno

VI. ESQUEMA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES

- 1.1 Antecedentes
- 1.2 La Política de Vivienda en Ecuador
- 1.3 Entorno socio económico y político del país

CAPITULO II SITUACIÓN DE VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO EN ECUADOR

- 2.1 Situación derivada de la falta de vivienda
- 2.2 Situación de los sectores populares por falta de acceso a vivienda
 - 2.2.1 forma de abastecimiento
 - 2.2.2 medio de abastecimiento
 - 2.2.3 eliminación de aguas servidas
 - 2.2.4 servicio eléctrico
 - 2.2.5 . servicio telefónico
 - 2.2.6 . sistema de eliminación de basura
 - 2.2.7. servicio higiénico
 - 2.2.8. disponibilidad de ducha
 - 2.2.9. combustible utilizado para cocinar en las viviendas
 - 2.2.10 disponibilidad de cuarto de cocina en las viviendas
- 2.3 De la vivienda popular a vivienda de interés social
- 2.4 situación del subsidio como forma de financiamiento en Ecuador
- 2.5 Rol de MIDUVI en la construcción y financiamiento de vivienda interés social.
- 2.6 Rol del IESS en la construcción y financiamiento de vivienda interés social.
- 2.7 Rol de los constructores privados, y su relación con el

sector público.

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE MODELO

3.1 Generalidades

3.2 Propuestas de Tecnologías alternativas para
construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores

3.2.1.- Antecedentes

3.2.2.- Qué es Vivienda de Interés Social

3.2.3.- La Demanda de Vivienda En Ecuador

3.2.4.- La Oferta Actual

3.2.5.- La Construcción Industrializada

3.2.6.- Propuesta de Construcción por Provincias

3.2.7.- Costo desglosado de cada casa

3.2.8 Cronogramas modelos

3.2.9 Presupuestos modelos

3.2.10 Viabilidad técnica

3.2.10.1 Antecedentes

3.2.10.2 Programación CPM-PERT

3.2.10.3 Los Movimientos y Tiempos

3.2.10.4 Selección del método

3.2.10.5 Determinación del tiempo tipo

3.2.10.6 Tecnología JCH

3.2.10.7 Plano de modelo y foto del sistema

3.2.11 Viabilidad financiera

3.2.11.1 Subvenciones de la demanda mayoritaria
y financiamiento de la demanda urgente

3.2.11.2 Fidecomisos en el financiamiento de
la construcción de vivienda interés social

3.3 Optimización de subsidios (bonos - incentivos)

- y nueva focalización
- 3.3.1 Generalidades
- 3.3.2 Situación Ecuador
- 3.4 Adjudicación y escriturización de viviendas
- 3.4.1 Generalidades
- 3.4.2 Situación Ecuador
- 3.4.3 Situación respecto de las viviendas de interés social
- 3.5 Modelo de empresa como Alternativa al Déficit de Vivienda de Interés Social y la Dificultad de su Financiamiento en Ecuador, en base al modelo de JCH Consultores Constructores
- 3.51 Marco General
- 3.5.2 Propuesta de plan Estratégico
- 3.5.3 Identificación del Problema
- 3.5.4 Análisis FODA
- 3.5.5 Definición de la transformación deseada
- 3.5.6 Definición de la Misión
- 3.5.7 Definición de la Visión
- 3.5.8 Definición de Valores
- 3.5.9 Áreas o ejes de acción de la Gestión del Programa
- 3.5.10 Estructuración de la cadena de valor
- 3.5.11 Impactos Esperados
- 3.5.12 Efectos esperados
- 3.5.13 Productos y/o servicios
- 3.5.14 Actividades e intervenciones
- 3.5.15 Análisis y manejo de riesgos
- 3.5.16 Indicadores de efectos e impactos
- 3.5.17 Implementación de la estrategia
- 3.5.18 Monitoreo y evaluación
- 3.5.19 Evaluación de efectos – impactos

DEMOSTRACIÓN DE HIPÓTESIS

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

En Ecuador las últimas dos décadas se ha hablado intensamente sobre la necesidad de pagar la deuda social, esto como corolario de una situación social y pública permanente adversa, que ha asfixiado a las clases más humildes desde la época colonial hasta los presentes días. La imperiosa necesidad de acortar las profundas brechas sociales ha sido repetido tanto por actores políticos, culturales, medios de comunicación, así como por representantes académicos. Nadie duda que los esfuerzos públicos deban estar dirigidos a superar las graves condiciones de marginalidad y deterioro humano que vive nuestra población.

Lo dicho denota dos cuestiones básicas:

1. una histórica inequidad social que hasta la fecha no puede ser superada con los manejos de la gestión pública.
2. una total ineficiencia de la administración pública, llamada a dar respuesta la problemática social, la cual se debe más a designios políticos que técnicos.

En los últimos años se han dado grandes esfuerzos por mejorar y tecnificar la función pública, tan desprestigiada y venida a menos en nuestro país. Entre esos esfuerzos destaca el hecho de dar importancia a la planificación pública, la cual fue absolutamente dejada de lado en las últimas décadas. Es un hecho que sin planificación no puede haber administración eficiente. Igualmente importante ha sido contar con información e indicadores sociales, los cuales años atrás eran inexistentes.

Si bien las cifras son indispensables en cualquier estudio, el problema social no sólo es una cuestión de números, estadísticas, proyecciones, percepciones, etc. En la práctica, la pobreza desborda la frialdad de los

números y adquiere rostro de desesperanza, en sociedades donde el hombre es el predador del hombre.

De hecho, es difícil dar una gradación a la problemáticas social. No hay parámetros objetivos que permitan decir qué es más perjudicial: el analfabetismo o la desnutrición; la prostitución o la delincuencia, etc. Cada problema social tiene manifestaciones e implicaciones diferentes, sin embargo, en el trasfondo subyacen causas comunes.

Mi trabajo en Ministerio de Inclusión Económica y Social, y Programa Aliméntate Ecuador me permitió conocer las diversas problemáticas sociales; principalmente percibir que la falta de vivienda, junto al consecuente asentamiento ilegal, carente de todo servicio básico en un ambiente interno de promiscuidad y un ambiente externo de insalubridad y violencia institucionalizada (autoridad ejercida por caciques locales), propia del tugurio, es la fuente donde proliferan y se reproducen los más graves problemas sociales.

En las sociedades modernas, con preeminencia constante a la concentración urbana (donde tiene alta importancia la migración campesina), y con una población mundial y local en un infrenable crecimiento, el problema de la vivienda constituye uno de los problemas sociales más sensibles y complejos de resolver, esto ya que implícitamente en el hacinamiento, ilegalidad (invasión), promiscuidad, insalubridad y violencia de la población marginal sin vivienda, subyacen el resto de problemas sociales.

Todo ser vivo, incluidos los animales y seres humanos, dentro de su instinto de conservación, lucha por proteger su hábitat. El hábitat básico del ser humano es su vivienda, sin vivienda, tanto la salud física como mental del ser humano está en grave peligro.

Ecuador es un país de 12 millones de habitantes y cerca de 3 millones de hogares, existe más de un millón de viviendas deficitarias y una demanda anual de más de 60.000 viviendas para nuevos hogares. De estos 25.000 son hogares bajo la línea de la pobreza, es decir con un ingreso familiar por debajo del costo la canasta básica, estimada en 450 dólares mensuales. Naciones Unidas estima que hoy viven en tugurios 1.100 millones de personas y que la tendencia indica un incremento de esa cifra en 600 millones más para el 2020. Según el Banco Mundial, se estima que 985 millones de personas se encuentran en situación de pobreza extrema viviendo con menos de US\$1 diario. Asimismo unas 2.600 millones, de personas viven con menos de US\$2 al día. América Latina y el Caribe tienen una de las tasas de urbanización más altas del mundo y las Naciones Unidas prevén que en 2020 el porcentaje de su población que habitarán en zonas urbanas superará el de los países desarrollados, convirtiéndose en la región urbanizada con casi el 80% de sus 600 millones de habitantes viviendo en ciudades.

Lo dicho nos lleva a pensar en un penoso y trágico futuro de total descomposición social y guerra urbana, donde los delincuentes se toman franjas importantes de ciudades. Esto ya se está evidenciando en África, Haití y algunas ciudades de Brasil. Las zonas marginales encarnan la delincuencia, enfermedad, insalubridad, falta de educación y trabajo, etc. Quien está dentro de esos grandes tugurios, sin esperanza, pacería haber recibido una condena de muerte. En los grandes tugurios se muere por tomar agua contaminada, por falta de toda atención médica, por una bala perdida de un pandillero, el deslave de una ladera y hasta por agresiones intrafamiliares.

Según “Evolución de los principales indicadores socio-económicos 2003-2006 SEMPLADES”, el Ecuador está entre los países de mayor

pobreza de América Latina, agudizada en los últimos años por diferentes aspectos de corrupción y falta de trabajo. Todo esto ha redundado en que sea más difícil dar solución al problema de vivienda, y por el contrario peligrosamente se siga incrementando el problema. Según el Instituto Nacional de Estadistas y Censos (INEC) el déficit habitacional en el país alcanza el 75,5%; por materiales, 71,6%; por servicios básicos, el 4,3%, y por hacinamiento, el 29,8%; mientras que 2,5 millones de personas utilizan gas para la cocción de alimentos, de los cuales, 1,7 millones pertenecen al zona urbana y 834 374, a la rural. En el Ecuador persisten las desigualdades económicas y sociales. Mientras los indigentes viven con \$1,06 diarios, la clase acomodada gasta hasta \$15 mil mensuales. Esto afecta más a la Amazonía en donde los pobres son el 59,7% de la población, seguida de la Costa, el 40,3%, y la Sierra, el 33,7%. Las provincias mas pobres son Bolívar, Los Ríos y toda la Amazonia y en menor escala, Pichincha, Azuay y El Oro.

Si bien, en Ecuador históricamente siempre ha existido altos niveles de pobreza, hasta años atrás no había pandillas, bandas de criminales organizados, sicariato, trata de seres humanos, pornografía infantil, etc. Todas estas aberraciones tienen, en mayor o menor medida, como origen el hacinamiento infrahumano en tugurios ilegales.

De ahí que al solucionar el problema de la vivienda se solucione varios problemas sociales. No sólo se mejora la vida de quienes salen del agujero del asentamiento ilegal, sino que además se mejora la economía nacional, de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Competitividad cada vivienda de interés social (no industrializada) genera por lo menos tres puestos de trabajo directos y dos indirectos, por 90 días. El sector vivienda es uno de los más importantes para la economía –tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados con fuertes externalidades positivas en términos de crecimiento económico,

salud pública y estabilidad social. Éste es el principal medio de acumulación de activos para las personas de bajos ingresos y con frecuencia representa más del 50 por ciento del activo familiar. Sin embargo, los sistemas de vivienda en países en vías de desarrollo están plagados de subsidios gubernamentales mal diseñados, pobremente enfocados e ineficientes, así como por desaciertos en los mercados de tierras, una informalidad abrumadora, el predominio de poderosos intereses individuales y una creciente población en barrios marginales. Bertrand Renaud (quien formó parte del Banco Mundial) ha comentado que “muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo”.

Todo lo dicho motivó mi investigación como un aporte que solucione un problema real de manera efectiva y práctica. Mi trabajo investigativo se dio bajo el convencimiento de que un buen modelo de gestión permite desarrollar una planificación estratégica en el ámbito público.

El problema no puede ser solucionado, por más buena voluntad que exista, mediante mingas o trabajo popular, necesariamente se requiere de la propuesta de tecnologías industrial para construcción de vivienda de interés social, JCH Consultores Constructores, es la primera alternativa seria y probada de construcción en serie industrial, que da productos resistentes, sin fallas, homogéneos, y a bajo costo. Utilizando una visión industrializada, con 5 cuadrillas se puede entregar 10 casas por día. La propuesta de tecnologías industrial para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores Constructores, no pretende generar tugurios, como otros planes realizados o impulsados por el Gobierno. La propuesta de tecnologías industrial para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores Constructores, mira la salud física y mental de la población objetivo, así como un entorno ecológicamente sano.

Para que la propuesta plantada sea integral se requiere de un cambio de normativa, junto a un mejor manejo de las subvenciones públicas y una interacción de los distintos niveles de la administración pública, con el propósito de lograr intervenciones nacionales que permitan reducir tiempos y costos en base a los beneficios de la economía de escala.

El sistema legal que ha regulado la vivienda en el país es confuso y no propende el desarrollo del sector, por el contrario, se constituye en un obstáculo. Además la normativa de vivienda de interés social no guarda relación alguna con normativa que regule tanto en fondo y forma el otorgamiento de subsidios públicos.

La presente investigación estudia la continuidad, consolidación y profundización del Sistema de Incentivos para Vivienda-SIV, como el mecanismo de la política pública que focalice en forma transparente, el apoyo directo del Estado a las familias de menores ingresos que se esfuercen por conseguir una vivienda propia o por mejorar la que ya tienen, tanto en el ámbito urbano como rural.

Como en todo problema de administración pública, es necesario estudiar la división geográfica – política en sus diversos niveles de gobierno y competencias locales. El Rol de los Municipios, desde que el Estado central ha dejado de construir directamente es más relevante, sin embargo, se evidencia grandes e insalvables diferencias entre las gestiones municipales. Incluso, en el supuesto de que todos los actores locales fueran eficientes, se pierde el efecto de economía de escala, ya que si todas las Prefectura, Municipios, juntas Parroquiales, construyeran el modelo propuesto, se podría generar industrias de partes, y otros servicios conexos, que rebajarían importantemente el precio y tiempo de construcción. Si bien es importante respetar y fomentar la iniciativa local,

ante problemas nacionales tan graves, se deben dar respuestas igualmente de nivel nacional.

Más allá de las adversidades se evidencia que en el país es posible la construcción de una política de Estado seria sobre la vivienda y el hábitat, incluyente y sostenible, con amplia participación de los grupos sociales, el sector privado, los gobiernos locales y el gobierno central; que enfrente los problemas inmediatos y urgente, sin perder de vista las propuestas para mejorar las condiciones habitacionales y la calidad de vida a mediano y largo plazo. La solución no esta en bloques y cemento, sino en consolidar el principio constitucional del “buen vivir”.

Junto al problema de falta de organización de la administración pública, destaca el problema de falta de financiamiento. La solución al problema habitacional depende del compromiso del conjunto de la sociedad, la superación de la pobreza únicamente se puede lograr a través la incorporación al sistema productivo de los ciudadanos históricamente excluidos de los adelantos colectivos. En el tema de vivienda, como en todos los problemas sociales, la asociatividad es la única respuesta de largo plazo.

La referida asociatividad adquiere particular importancia en Ecuador, donde la Banca ha procurado beneficios excluyentes; el sistema bancario nacional es la causa y efecto de la marginalidad financiera (negación de todo crédito) de buena parte de la población. La asociatividad financiera permitirá un despertar económico de las clases mas necesitadas del país.

Finalmente, más allá de una renovación total de la normativa de vivienda de país, enmarcada en una normativa que regule con carácter de Ley Orgánica las Subvenciones Públicas, en el país se hace necesario, respecto de la vivienda de interés social, realizar un registro simplificado

de propiedad y transferencia de dominio, que reduzca los gastos mencionados y permita dar seguimiento al inmueble, para evitar de esa forma que población con mayores recursos se beneficie de subsidios que son focalizados para los más pobres. De ahí la importancia de que la vivienda vaya a la persona (a la inversa de lo que sucede en la actualidad), según mapas de pobreza y censos de necesidad. Es necesario fortalecer la participación del beneficiario en el proceso.

En definitiva, es interesante ver como con apenas del 3% del valor anual dado en subsidio de combustibles, y aplicando tecnologías industriales, puede solucionar el problema de vivienda de los más pobres, quienes históricamente han sido excluidos incluso de los propios programas sociales.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1 Antecedentes.-

Como lo anota el Ministerio de Vivienda de España: “La vivienda, como bien de consumo, supone el producto en el que el consumidor invierte el mayor esfuerzo económico de su vida y continúa siendo el mayor sector económico.” La vivienda representa la materialización de un logro humano, junto a la garantía de su seguridad y sentido de pertenencia; dicho al contrario, quien no tiene vivienda se siente desprotegido y desesperado.

El problema de la vivienda no puede ser visto aisladamente, es decir, concretado al hecho de parar paredes y colocar un techo. La habitabilidad básica (en un ambiente mínimo de seguridad y salubridad) necesariamente comprende la infraestructura complementaria y la dotación de servicios básicos, entre otros: abastecimiento de agua potable, saneamiento, recolección y eliminación de desechos, transporte y comunicaciones, electricidad y telefonía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana espacios verdes, etc.

“También en materia de necesidades de cobijo y de servicios básicos. Al igual que ‘los ricos’ no todos lo son igualmente, baste recordar por ejemplo que los 400 más ricos del planeta tienen ingresos equivalentes a los de los 400 millones de ciudadanos más pobres, la pobreza tampoco es homogénea, aunque en ocasiones -especialmente en los grandes tugurios- pueda parecerlo por su aspecto físico externo. En contextos de pobreza e indigencia, las mujeres siempre son más pobres que los hombres; los ancianos y los niños más que las personas en edad laboral;

los enfermos y lisiados más que los sanos. Hay que diseñar nuevas estrategias y utilizar parte de las herramientas que existen para diseccionar y discriminar la pobreza a la hora de implementar políticas que realmente pretendan un desarrollo humano”.¹

El concepto de habitabilidad básica fue recogido décadas atrás por Naciones Unidas, y la UNESCO comunicó el hecho de que “sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible”. En el fondo, el problema lacerante de la falta de vivienda digna es la creación de tugurios donde prolifera la pobreza, desesperación, total carencia de educación y trabajo, malnutrición, criminalidad, prostitución, alcoholismo y drogadicción, violencia intrafamiliar, insalubridad ambiental, etc. Es de este modo, que la tugurización urbana es prácticamente la responsable de la gran mayoría de vicios y dramas sociales.

El conocido autor brasileiro Paulo Lins, en la obra titulada “Ciudad de Dios”, utilizando la expresión “tan lejos de la postal, tan cerca del infierno”, cuenta de forma narrativa como las zonas marginales (favelas en Brasil, villa miseria, guasmo, etc., en otros países de América Latina) devoran vivos a los seres humanos, que inmersos en ellas prácticamente no tiene expectativa de vida alguna: *“Otro viento, sin patria ni compasión, se llevó la risa que este suelo me dio, este suelo al que llegaron unos hombres con botas y herramientas a medirlo todo, a marcar la tierra... Después vinieron las máquinas, que arrasaron las huertas, espantaron a los espantajos, guillotinaron a los árboles, terraplenaron el pantano, secaron la fuente, y esto se convirtió en un desierto (...) Surgió la favela, la neofavela de cemento, formada de vías-bocas y siniestros-silencios, con gritos desesperados en el correr de las callejuelas y en la indecisión*

¹ Salas Julián, Tugurización y necesidades de la habitabilidad básica en Latinoamérica: rémoras a la cohesión social, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España 2004, P. 212.

de las encrucijadas” (Lins, 2003)”.² La citada obra cuenta como naturaleza destrozada de lo que será la parte oscura de una ciudad dividida, y intempestivamente reemplazada por familias que acudían multitudinariamente en busca de su casa propia; el precio que tuvieron que pagar por ellas, sin embargo, tal como expresa el autor, fue demasiado alto, ya que, “quien entra a la Ciudad de Dios no sale de ella”.

La problemática social de Ecuador es compleja, ya que es uno de los países de mayor pobreza de América Latina, e inequitativa repartición de la riqueza,³ situación que ha sido agudizada en los últimos años por aspectos como: falta de respeto al marco legal constituido, pérdida de confianza de la población, salida de capitales, tasas de interés y comisiones muy elevadas, debilitamiento de la política fiscal etc.

Los factores institucionales del aumento y profundización de la pobreza y desigualdad, con la consecuente exposición a la vulnerabilidad de nuestra población ecuatoriana, están íntimamente relacionados con la débil institucionalidad democrática⁴, manifiesta en la:

1. Baja Responsabilidad Individual y Social;
2. Desprotección a los grupos vulnerables;
3. Difícil acceso a servicios sociales;
4. Falta efectividad y calidad en servicios sociales;
5. Corrupción nacional;

² Ver película Ciudad de Dios de: Lins Paulo, Da Costa Lins Paulo Sergio, Traducido por Merlino Mario, Publicado por Tusquets, 2003.

³ En materia de estadística, el Coeficiente de Gini (en honor a Corrado Gini) es una medida utilizada para medir la desigualdad en los ingresos, u otra forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 se corresponde con la absoluta desigualdad. El índice de Gini es el coeficiente expresado en porcentaje. Ver el texto de Medina Fernando, *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. CEPAL, Santiago de Chile 2001.

⁴ Para mayor información ve: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE-; www.siise.gov.ec

6. Falta de solidaridad ciudadana;
7. Falta de transparencia y gobernabilidad; y
8. Debilidad en sistemas de rendición de cuentas.

En la actualidad el problema de la vivienda de interés social, junto al desarrollo de la infraestructura básica, constituye uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la sociedad.

El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, si bien es un problema generalizado, se hace latente en las clases más empobrecidas, quienes por sus bajos recursos se mantienen al margen de toda regulación y planificación estratégica.

En primer término, el Estado debe ser el principal actor de la solución de este problema, que a la vez implica hacer un derecho consagrado por la Constitución de la República. Si bien, el Estado tiene la misión de promover políticas de inversión y garantizar la estabilidad del sistema financiero, no es posible solucionar el problema de fondo sin generar planes y proyectos de vivienda social (en un debido marco de ordenamiento territorial y desarrollo de infraestructura) junto a los gobiernos locales y al sector privado.⁵

Las propuestas de uso del suelo,⁶ de la implantación de la vivienda y el entorno urbano, deben concretarse en soluciones integrales enfocadas a

⁵ En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) Estambul, Turquía 3 al 14 de junio de 1996, se puso énfasis en que los gobiernos por sí solos no pueden enfrentar exitosamente estos cambios, es decir, se requiere de la interacción entre los gobiernos locales, el sector privado y grupos ciudadanos que trabajen juntos para hallar soluciones.

⁶ En Principio, tal como lo ha reiterado el Ministerio de Vivienda de España en diversas publicaciones, se entendería que los objetivos fundamentales de la regulación del suelo son el abaratamiento de su precio, y la procura de un equilibrio entre los distintos usos de los predios, sin embargo en el tema pesa más el interés privado que el interés público. En nuestro país el suelo del uso no obedece a diseños urbanísticos y arquitectónicos, salvo, como excepción, en las urbanizaciones de las clases sociales más favorecidas.

su actor principal que es la persona en forma individual y a la familia como unidad básica de la sociedad.

Los procesos migratorios, acentuados en los años ochentas, han trastocado el relativo equilibrio urbano- rural. La migración de miles de personas ha promovido, con el apareamiento de precarias unidades habitacionales no planificadas ni autorizadas (en muchos casos en terrenos invadidos). El escaso desarrollo urbanístico y la casi inexistente planificación, no ha dado respuesta. La creciente necesidad de vivienda, produce distorsiones en el valor del suelo, junto al padecimiento de mercados ilegales paralelos. La falta de políticas sociales y falta de prevención para solucionar adecuadamente este crecimiento urbano ilegal, irracional y antitécnico ha provocado la tugurización y el apareamiento de bastas zonas marginales, como los antes inexistentes “guasmos”, entre otros tantos. Este proceso de marginalización se caracteriza por los siguientes aspectos: 1.- Densidad inadecuada por unidad de área; 2.- Insuficiencia de la superficie habitable por persona; 3.- Carencia de servicios básicos, de vías de acceso, de infraestructura complementaria y de áreas de recreación; 4.- Utilización ilegal o antitécnica de las viviendas existentes; 5.- Inexistencia de espacios de interrelación entre vivienda y vivienda; 6.- Condiciones de insalubridad; 7.- Promiscuidad e inseguridad.

Todos estos aspectos negativos influyen en el comportamiento de los habitantes que viven en las zonas marginales, quienes fatídicamente parecerían condenados a vivir en miseria, promiscuidad y violencia. Gran parte del deterioro de la calidad de vida e incremento de delincuencia obedece al crecimiento de los tugurios. Los espacios libres junto a las viviendas, los de interrelación entre las viviendas, la dotación de servicios básicos, junto al desarrollo de zonas de recreación constituyen en los elementos básicos de bienestar y seguridad; son elementos mínimos para

la salud física y mental de la comunidad. La equilibrada relación entre los espacios construidos, los de comunicación y zonas naturales constituyen el eje fundamental de los proyectos de vivienda.

El ser humano está íntimamente ligado a la naturaleza, razón por la cual la planificación y ejecución de los proyectos, no pueden agredir el medio ambiente.

1.2 La Política de Vivienda

La reciente historia ecuatoriana, luego del regreso a la democracia, ha demostrado muy pobres resultados sociales y económicos en beneficio de los sectores más vulnerables y desprotegidos del país.

Las políticas convencionales de vivienda, aceptadas principalmente en la década de 1970, entendía que:

1. Intervención gubernamental en todo el proceso de: elección del suelo, urbanización, construcción, comercialización o adjudicación y uso o destino de las viviendas. Principalmente destaca que la financiación es gubernamental.
2. Producción de viviendas conforme a estándares y normas de mínimos aceptados internacionalmente;
3. Provisión de viviendas llave en mano subsidiadas para familias con ingresos estables;
4. Priorización de soluciones para la demanda mínima o relativamente solvente, comúnmente gente con acceso a la seguridad social.

Sin duda, este esquema podía ser aplicado en países europeos, o incluso en la América latina de hace 40 años, donde la pobreza y marginalidad no afectaban a grupos humanos tan extensos. En la

actualidad, habiendo personas que viven con menos de un dólar por día, y considerando que la pobreza en países como Ecuador, parecería ser la regla y no la excepción, las alternativas deben ser diferentes e innovadoras.

En América Latina, y sin duda en Ecuador, las malas políticas de vivienda propendieron a:

1. Creación, incremento y expansión de las zonas de tugurios.⁷
2. Comercio y ocupación ilegal de tierras.
3. Auto-ayuda o auto-construcción, donde el servicio de la arquitectura e ingeniería está de espaldas a los pobres.
4. Irrespeto al ordenamiento territorial y urbano mínimo.
5. Proliferación de asentamientos humanos sin ninguna infraestructura.
6. Potencialización de desastres al construirse en terrenos no aptos.
7. Incrementos de déficit públicos con subsidios desarticulados que no resuelven el problema central de la falta de vivienda y la dificultad de su financiamiento.
8. Mal uso o destino de los programas gubernamentales de vivienda, como la adjudicación de una o varias casas a personas no necesitadas que hacen negocio, ya sea alquilando o revendiendo las casas.
9. Manipulación política del problema con fines electorales, dejando de lado el tratamiento técnico del mismo.
10. Las políticas públicas en vez de suturar el tejido social físicamente desmembrado, lo han deteriorado y descompuesto aún más, ya

⁷ La tugurización entre otras razones tiene como causas: Partición de tierra sin permisos, total falta de desarrollo del proyecto, comercio de tierras sin transacciones comerciales lícitas, inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, falta de urbanización para fines habitacionales, incumplimiento de Normas Técnicas, etc.

que en las grandes ciudades, la peores zonas, son muchas veces, las que es su época fueron los “proyectos sociales de vivienda”.

Ecuador, desde su creación como República, no ha tenido una gestión eficaz del suelo, que ha tenido profundos enrizamientos feudales. Hasta la fecha no existe un Acuerdo de Planificación Estratégica entre Administraciones Centrales y Locales, ni un sendero mínimo que establezca un camino u horizonte por donde transitar. Tampoco se ha prestado atención a zonas donde sea necesario incidir en su desarrollo socio-económico, entre otras cosas, por fallos de mercado. A lo dicho se suman los aspectos de índole logística, tecnológica y medioambiental, que hace más intrincado el panorama. En principio se entendería que el ciudadano de la provincia A, tiene los mismos derechos y atención que el ciudadano de la provincia B, sin embargo, esto no es así, si bien las garantías constitucionales cobijan a todos los ciudadanos, en la práctica cada Municipio actúa de forma separada.

María de los Ángeles Nieto Mazarrón, Coordinadora del área de urbanismo de Ecologistas en Acción Ley de Suelo, en un editorial publicado por el Ministerio de Vivienda de España el año 2007, titulado “Una Expectativa para el cambio”, al respecto decía: “las actividades relacionadas con el urbanismo constituyen una función pública que siempre deberían estar subordinadas al interés general. Sin embargo, en los últimos años, ha perdido, en gran medida, su finalidad social para transformarse en un negocio. A la ocupación directa de suelo por motivo de las nuevas zonas urbanas hay que añadir la necesidad de nuevas infraestructuras de transporte, abastecimiento de agua, energía, etc. Todo ello, en numerosas ocasiones, se realiza afectando a zonas de elevado valor natural y cultural. De esta forma la actividad urbanística se ha convertido en la principal causa de destrucción del territorio y de transformación del paisaje tradicional, mientras siguen sin solución los

problemas de acceso y carestía de la vivienda". Si esto sucede en España, sin duda la situación en Ecuador es más compleja.

Antes de la década los ochentas, la migración del campo a la ciudad era reducida, y el tema de vivienda y desarrollo urbano no representaba mayor problemática. Sin embargo el problema fue creciendo y tomando formas y tamaños insospechados. A manera de resumen puede recordarse los siguientes intentos por solucionar el problema habitacional en el Ecuador.

a) **"Pan, techo y empleo".-** El Gobierno de Reconstrucción Nacional llegó al poder en 1984 apoyado en su lema de campaña "Pan, techo y empleo" del Ing. León Febres Cordero. En ese régimen, el presidente de la Junta Nacional de la Vivienda, Sixto Durán Ballén, emprendió un programa de construcción de vivienda a través de un plan de crédito del BEV. Este levantó 104 mil viviendas en los cuatro años. Solanda, en Quito, fue uno de los proyectos para clase media. (LB)

b) **Presidencia Dr. Borja abre una política.-**

La entrega de vivienda no fue una oferta de campaña específica del Gobierno de Rodrigo Borja en 1988, pero dio impulso a programas habitacionales dentro de su política del sector, a través de la ejecución directa y crediticia del BEV. En los cuatro años se levantaron 84 mil unidades. Los "programas bandera" destinados a la clase media y media-baja fueron Carapungo o Carcelén, en Quito, y Los Sauces, en Guayaquil. (LB).

c) **Presidencia Arq. Duran Ballén .-** El Gobierno de Sixto Durán Ballén impulsó en su propuesta de modernización un cambio en el sistema de acceso a la vivienda. El BEV y la Junta de la Vivienda pasaron a formar el

Ministerio de Vivienda, MIDUVI. El BEV pasó a ser banca de segundo piso y el crédito se contrató con los constructores. La propuesta de ese gobierno fue continuar con la gestión realizada durante la administración en 1984 a 1988.

d) **“Un solo toque”**.- Abdalá Bucaram proyectó desde su campaña electoral la idea de la vivienda popular. Al llegar al poder, en 1996, la propuesta se materializó en el programa "Un solo toque", cuyo programa piloto fue el plan de vivienda El Recreo, en Durán. No obstante, no llegó a completarse el 20% de las 11 mil unidades proyectadas, durante seis meses, pese al impulso. El modelo de acceso solo favorecía aún a quien tenía capacidad de pago. Si bien el fugaz Gobierno de Abdalá Bucaram, es objeto de un sinnúmero de críticas, en el tema vivienda, más allá de los resultados obtenidos, conceptualmente integro al Gobierno Central, Gobierno Local, Sector Privado y Beneficiario.

En teoría los proyectos multisectoriales para la mejora de las condiciones de vida en los sectores más vulnerables de la sociedad son más eficientes. En el caso de “un solo toque”, las potencialidades descritas se limitan a la teoría.

e) **Jamil Mahuad: bono a vivienda**.- En el Gobierno de Jamil Mahuad, en 1998, el tema vivienda tuvo un enfoque diferente. El Ministerio de la Vivienda incorporó el concepto del crédito para el mejoramiento de la vivienda. Luego de su destitución, durante el Gobierno de sucesión del Dr. Gustavo Noboa se mantuvo el sistema a través del bono de la vivienda para ese mismo efecto. Para esa época ya había fracasado la oferta de campaña sobre vivienda del ex prefecto de Pichincha, Rafael Reyes Uribe, quien ganó las elecciones contra todo pronóstico, basando su campaña electoral en la promoción televisiva de una “maqueta”. No

sólo que no cumplió su ofrecimiento, sino que no terminó su periodo como Prefecto.

f) **PS: "Un solo toque II".-** Al término del período de Gobierno, 2003-2007, el déficit habitacional llega a 1 430 000 unidades. Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, el plan que se impulsaba a través del Miduvi, con el ministro roldosista Bruno Poggi no se concretó. Se ofreció conseguir un crédito de \$5 000 millones. Con Alfredo Palacio se descartó la idea de devolver al BEV la categoría de banca de primer piso y no se concretó. (LB) El Gobierno de Lucio Gutiérrez pensó en un plan, a través del Banco Ecuatoriano de Vivienda, para construir 150 mil casas populares, en tres años, con un crédito de \$300 millones de la empresa estadounidense Odell Internacional. Lo dicho no fue concretado y la situación social de la vivienda no experimentó mejoras.

g) **Campaña Lectoral 2006.-** El tema de la vivienda popular fue el eje de la propuesta política. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, a la época, el déficit de vivienda en el país llega a 1,5 millones de unidades. Álvaro Noboa ofreció construir 300 mil viviendas por año, promesa que ha sostenido pese a todos los cuestionamientos técnicos hechos por su adversario y por expertos de la construcción. Por su parte, el actual Presidente, Rafael Correa prometió los llamados programas de vivienda digna. Para cumplir ese objetivo ha ofrecido duplicar el bono de la vivienda, es decir, lo subiría de \$1 800 a \$3 600. Las propuestas de los candidatos de aquella época, en montos globales eran las siguientes: a) Ab. Alvaro Noboa: \$1.500 millones; Econ. Rafael Correa: 240 millones. Para hacer 300 mil casas cada 12 meses (propuesta PRIAN) se hubieran necesitado \$1 500 millones al año, más del 25% del Presupuesto del Estado de 2006; según los proponentes, eso era factible por existir posibilidades de financiamiento colaterales, ya que la deuda hipotecaria es más fácil de colocar a través de las Bolsas de Valores.

En la propuesta de Noboa, el Ministerio de Vivienda habría sido el ente coordinador de su plan, en el que participarían el sector público y los municipios, que aportarían con los terrenos y la infraestructura; la banca nacional y extranjera, y el sector privado, para la construcción y la venta de las casas. El Presidente Correa consideró más adecuado que cada persona construya o mejore su casa a su gusto bajo la planificación de organismos seccionales que definirían el programa, según los servicios básicos y la infraestructura disponibles.⁸

Las críticas a las propuestas fueron las siguientes:

A.- Propuesta PRIAN.- Las críticas tuvieron dos enfoques: 1.- Tecnológico.- Según los expertos, el número de viviendas propuestas implicaría aplicar un sistema de construcción en serie inexistente en el país. 2.- Presupuestarios.- Los niveles de inversión, a pesar de que el mercado hipotecario tiene más garantías, desborda las capacidades nacionales.

B.- Propuesta PAIS.- Las críticas se enfocaron a: 1.- Falta de coordinación.- Cuando se entrega un bono a un particular no interviene el Municipio en planificación y creación de áreas adecuadas para la construcción. 2.- Falta de complementariedad.- Quien accede al bono muy difícilmente conseguirá el resto de dinero para construir una vivienda. 3.- Falta de integridad.- Según los críticos, se optó por mejorar un sistema que no servía, ni atacaba el problema de fondo. Además que se pierde una ventaja, como es la opción de abaratamiento por los sistemas de producción en serie y economía de escala.

⁸ La falta de servicios básicos es un elemento propio de la tugurización. En la antes ya citada película -Ciudad de Dios-, donde se vive en carne propia la marginalidad expresa: "Allí no había luz ni asfalto ni autobuses. Pero al gobierno de los ricos no le importaban nuestros problemas: la Ciudad de Dios quedaba muy lejos de la postal de Río de Janeiro".

1.3 Entorno socio económico y político del país.

Análisis general socio económico y político del país es determinante para el estudio de financiamiento de vivienda de interés social; constituye el marco teórico que permite ver las potencialidades del país así como sus más imperiosas necesidades.

El sistema financiero ecuatoriano se ha fortalecido a partir de año 2003, así se ha incrementado la capacidad económica de enfrentar riesgos. Durante el 2007, se evidenció un crecimiento de los activos brutos y de las obligaciones con el público, lo cual refleja la incertidumbre del entorno macroeconómico y específicamente del sector financiero, entre otras cosas, en torno a las tasas de interés. La liquidez del sistema se mantiene en niveles aceptables. Pese a los avances realizados en cuanto a la Administración Integral de Riesgos, persisten debilidades en cuanto al control, monitoreo y cuantificación de los riesgos tanto desde la perspectiva interna como desde los entes de control. El sistema financiero ecuatoriano muestra características de concentración en muchas áreas lo que incrementa su vulnerabilidad a factores internos y externos. Entre otras las instituciones nacionales privadas del sistema financiero presentan concentración accionaria y participación de los accionistas mayoritarios en las decisiones estratégicas del negocio por lo cual las administraciones carecen de independencia.

Según SENPLADES, la extrema pobreza o indigencia urbana se ha reducido de 8,8% a 7,7%, de diciembre de 2006 a junio de este año de 2009.

La pobreza nacional urbana, que incluye a los indigentes, mide al porcentaje de la población que tiene ingresos que no le alcanzan para satisfacer sus necesidades básicas

No obstante las mejoras señaladas, la situación social sigue en niveles preocupantes, que requieren para su solución, la creación de nuevas y mejores políticas públicas de desarrollo.

Respecto del Índice de la Actividad Económica de Ecuador, el INA-R indica el desempeño económico-fiscal mensual de los sectores productivos de la economía nacional, a través de un indicador estadístico que mide el comportamiento en el tiempo de las ventas corrientes para un mes calendario comparadas con las del mismo mes pero del período base (Año 2002=100), expresado en términos de su crecimiento histórico promedio y del comportamiento medio de los últimos doce meses anteriores al de referencia. El INA-R toma como fuente las ventas registradas mensualmente por el SRI de las personas naturales y jurídicas, catalogadas como contribuyentes especiales porque en conjunto aportan alrededor del 80% a la recaudación fiscal del señalado tributo. El INA-R entrega índices para 15 de las 17 secciones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, tercera revisión (CIIU-3), excluyendo las secciones: P Hogares privados con servicio doméstico; y, Q Organizaciones y órganos extraterritoriales.

Ecuador cuenta con datos actualizados de la Evolución de Pobreza y Pobreza Extrema por ingresos

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): **pobreza nacional urbana-rural** que en diciembre de 2006 registró 37,60%, en diciembre de 2007 el 36,74 y a junio de 2008 la cifra baja al 34,97%.

La **pobreza nacional urbana** registró en diciembre de 2007 el 24,33%, en marzo de 2008 el 25,16% y en junio de 2008 el 23,29%. Igualmente la **pobreza nacional rural** en diciembre de 2006 alcanzó el 60,56%, para

diciembre de 2007 61,34% y el junio de 2008 se registra una disminución al 57,96%.

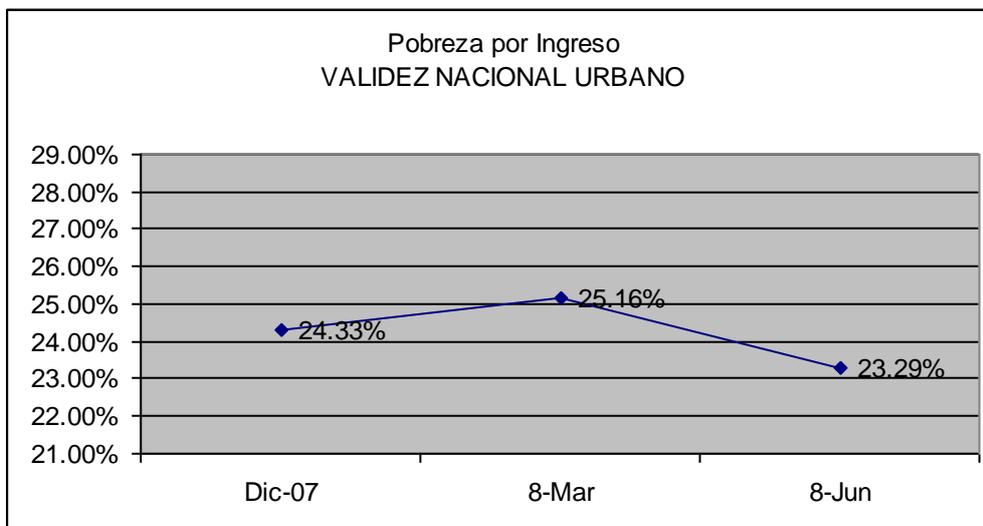
En cuanto a la **pobreza extrema por ingresos** el dato **nacional urbano rural** en diciembre de 2006 registró el 16,89%, en diciembre de 2007 el 16,45% para junio de 2008 el índice baja al 15,49%, así también en la encuesta de alcance **nacional urbana** en diciembre de 2007 7,94%, a marzo de 2008 registra 8,24% y a junio de 2008 el 7,60%. Los datos a nivel **nacional rural** indican en diciembre de 2006 el 32,82% para diciembre del 2007 el 33,34% y a junio de 2008 al 31,01% se puede ver una reducción.

Los cálculos de la medida de pobreza se realizan a partir de ingresos utilizando la información de la Encuesta de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU) que levanta trimestralmente el INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). La línea de pobreza y de extrema pobreza, es una actualización mediante el IPC (Índice de Precios al Consumidor) de la línea oficial de pobreza por consumo calculada a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida - 5ª ronda ECV.

Se muestra en primer lugar información de pobreza y luego de pobreza extrema:

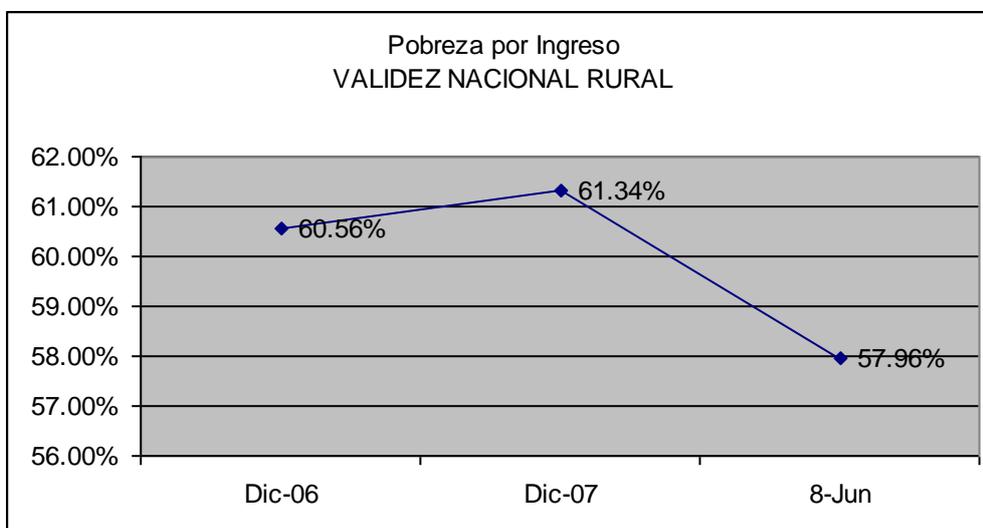
Resultados Ecuador Pobreza por Ingreso

POBREZA NACIONAL URBANA



Fuente: INEC, a partir de encuesta **trimestral** de empleo del INEC. Se encuestan aproximadamente 7.000 viviendas en más de 90 ciudades.

POBREZA NACIONAL RURAL



Fuente: INEC, a partir de encuesta **anual** de empleo del INEC que por este año se ejecutó también en Junio 2008.

Resultados Ecuador Pobreza Extrema por Ingreso

CAPITULO II

SITUACIÓN DE VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO EN ECUADOR

2.1 SITUACIÓN DERIVADA DE LA FALTA DE VIVIENDA

En Ecuador el problema acceso a la vivienda uno de los problemas sociales más sensibles y complejos de resolver. En un país de 12 millones de habitantes y cerca de 3 millones de hogares, existe más de un millón de viviendas deficitarias y una demanda anual de más de 60.000 viviendas para nuevos hogares. De estos 25.000 son hogares bajo la línea de la pobreza, es decir con un ingreso familiar por debajo del costo la canasta básica, estimada en 450 dólares mensuales.

Según Alicia Barcena, Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CEPAL, durante el Seminario “La Política Habitacional en América Latina : Evaluaciones y Desafíos Futuros”:

- Se estima que el déficit habitacional de la región es de 42 a 50 millones de unidades
- Solo el 41,5% de los hogares urbanos latinoamericanos ocupan viviendas libres de carencias, y entre los hogares pobres, esta proporción se reduce solo al 26,5%
- Existe un desafío cuantitativo aproximando de entre 20 a 30 millones de viviendas que necesitan corregir carencias tales como falta de servicios, materialidad inadecuadas de la vivienda, o falta de seguridad por carecer del título de permanencia.
- Existe un desafío cuantitativo de construir casi 20 millones de viviendas para las familias que carecen de alojamiento.
- El 15% de los hogares de América Latina y el Caribe carece de vivienda propia o arrendada, y uno de cada cuatro hogares latinoamericanos tiene problemas de saneamiento y de seguridad de tenencia.

- Se estima que hasta el 2010 los hogares aumentarían en promedio 2,8 millones cada año. En resumen, sumando a lo anterior las 10 millones de viviendas irrecuperables y 1 millón de viviendas anuales originadas por la depreciación del stock habitacional, se puede estimar entre 4,5 y 5 millones de viviendas al año para el conjunto de países de la región.

De acuerdo a lo mencionado en los documentos “Evolución de los principales indicadores socio-económicos 2003-2006 SENPLADES”, el Ecuador se halla entre los países catalogados, como uno de los de mayor pobreza de América Latina, agudizada en los últimos años por diferentes aspectos, Discontinuidad de Gobiernos Nacionales, Enmarcada acción de Corrupción a todo Nivel, Inadecuada Distribución de la Riqueza, Pérdida de confianza de la población, Salida de Capitales, Tasas de Interés y comisiones muy elevadas, debilitamiento de la política fiscal, entre otros. Todo esto ha redundado en que sea más difícil dar solución al problema de vivienda.

Según el Instituto Nacional de Estadistas y Censos (INEC) el déficit habitacional en el país alcanza el 75,5%; por materiales, 71,6%; por servicios básicos, el 4,3%, y por hacinamiento, el 29,8%; mientras que 2,5 millones de personas utilizan gas para la cocción de alimentos, de los cuales, 1,7 millones pertenecen al zona urbana y 834 374, a la rural.

En el Ecuador persisten las desigualdades económicas y sociales. Mientras los indigentes viven con \$1,06 diarios, la clase acomodada gasta hasta \$15 mil mensuales. Esto afecta más a la Amazonía en donde los pobres son el 59,7% de la población, seguida de la Costa, el 40,3%, y la Sierra, el 33,7%. Las provincias más pobres son Bolívar, Los Ríos y toda la Amazonia y en menor escala, Pichincha, Azuay y El Oro.

Esto nos lleva a concluir que existe una situación inversamente proporcional: más población con necesidades apremiantes frente a menos recursos disponibles para satisfacer tales necesidades. Razón por la cual la satisfacción de necesidades sociales, entre ellos, el referido al grave déficit habitacional, debe tomar en cuenta al financiamiento dentro de un marco de sostenibilidad.

Si bien, la vivienda es un derecho consagrado en la constitución ecuatoriana. Pero más de un millón de familias ecuatorianas no disponen de vivienda adecuada. La solución al problema habitacional básicamente gira entorno a la dificultad de su financiamiento. La construcción de viviendas resuelve el déficit habitacional, mejora la calidad de vida, genera empleo y reactiva la economía, sin embargo, ni el Estado ni la Empresa privada han podido cambiar la inercia que impide el financiamiento de grandes proyectos.

En el análisis del problema referido al déficit de vivienda de interés social y su dificultad de financiamiento en el Ecuador, se establecerá las posibles relaciones entre variables, con el fin de reconstruir el todo que constituye el problema de investigación; se justificará esas relaciones de acuerdo con la teoría científica.

2.2 SITUACIÓN DE LOS SECTORES POPULARES POR FALTA DE ACCESO A VIVIENDA

El problema de la vivienda no es aislado ya que es la fuente generadora de un sinnúmero de problemas sociales. En Ecuador, se podría hablar de una pobreza digna, sin embargo, en los tugurios se vive una ley de la selva institucionalizada. El conocido autor brasilero Paulo Lins, en la obra titulada “Ciudad de Dios”, narra el infierno en vida dado en torno a los asentamientos marginales de las grandes ciudades: “La vida en la

favela engendra muerte, acarrea basura, botes, perros vagabundos, antiguas cuentas que ajustar, rabiosos vestigios de tiros, noches para velar cadáveres, charcos dejados por las crecidas, lombrices viejas en intestinos infantiles, revólveres, hambre, traición y muerte”.⁹

En Ecuador los tugurios surge de forma espontánea el vicio y la criminalidad, la cual va tomando formas precarias de organización, al mando de un “señor”, un “duro”, un “cacique”, etc. El jefe de la zona es quien encarna el poder en la zona, tiene potestad de cobrar tributos y tomar las decisiones que tenga a bien.

En Ecuador, la falta de acceso a vivienda digna ha provocado un creciente tugurio que no sólo representa pobreza, sino que implica regresar al estado primitivo de “salvajismo”, tirando al piso todos los valores humanos y la noción básica de juridicidad. En el tugurio no existe ni Dios ni Ley, simplemente se vive el imperio e imposición del más fuerte.

Sobre ese espectro tan desolador Coelho Neto dice: “Es innegable que “Ciudad de Dios” gira temáticamente en torno a la miseria y a la violencia. Con ello, y pese a presentar un escenario muy local –la periferia carioca-, logra suficiente capacidad vinculante para que todos los latinoamericanos nos sintamos de alguna manera interpelados por ella. Puede decirse que la historia que se relata ya ha sido entonada antes por otros coros, y que lo que cambia de una versión a otra son sólo las voces y el escenario. Ahora es una favela, pero podría perfectamente ser una *villa miseria* bonaerense (“Dársena Sur” Reyero, 1997) una *población callampa* chilena (“El Niki: Caluga o menta” Justiniano, 1989), un *suburbio ecuatoriano*

⁹ Ver Ciudad de Dios de: Lins Paulo, Da Costa Lins Paulo Sergio, Mario Merlino Traducido por Mario Merlino, Publicado por Tusquets, 2003.

(“Ratas, ratones, rateros” Cordero, 1999) o una *villa* venezolana (“Huelepega” Schneider, 1999).”

En Ecuador lamentablemente se están consolidando tugurios, el 10% más rico es dueño del 45% de la riqueza, mientras que el 10% más pobre no accede a más del 1% de la riqueza. Esto incrementa la dificultad de mejorar los índices sociales, ya que si no se acorta la brecha, buena parte de los acciones pueden ser demagógicas o infructuosas.

En Ecuador. en cuanto a los servicios básicos pueden hacerse las siguientes anotaciones:

2.2.1. FORMA DE ABASTECIMIENTO

El abastecimiento de agua a través de tubería dentro de la vivienda aumenta del 31.9% en 1982 al 52.1% en el 2004; mediante tubería fuera de la vivienda opero dentro del edificio se incrementa del 13% al 20.9%; por tubería fuera del edificio disminuye del 6.9% al 5.1%; y no recibe agua por tubería decrece del o 48.2% al 21.9%.

1 La información corresponde a los Resultados Definitivos (Resumen Nacional), Censos 1982, 1990 y 2004 (INEC). Los términos utilizados para describir las características de las viviendas o han sido tomados de los glosarios elaborados por el INEC.

2 INEC: VI Censo de Población y V de Vivienda, Análisis de Resultados Definitivos, Quito, noviembre 2005, p. 74 3 Por tubería dentro de la vivienda: si la tubería está en el interior de la vivienda y puede abastecerse de agua en forma directa.

Por tubería fuera de la vivienda pero dentro del edificio: cuando para abastecerse de agua tiene que salir de la vivienda a otro lugar del edificio en donde se encuentra ubicada la llave de agua o grifo.

Por tubería fuera del edificio: cuando para abastecerse de agua debe desplazarse a otro lugar distinto del edificio en el que está ubicada la vivienda (grifo público, pila, etc.).

No recibe agua por tubería: cuando la vivienda se abastece de agua que no es entubada (aprovisionamiento en forma manual y directa de un río, acequia, pozo, carro repartidor, etc.).

En el 2001, a nivel del área urbana el 12.3% no recibe el agua por tubería, siendo más crítica la situación en el área rural con el 38.2%.

2.2.2 MEDIO DE ABASTECIMIENTO

Se aprecia un aumento del servicio por red pública del 51.8% en 1982 al 62.7% en 1990 y al 78.1% en el 2004; traducido en una disminución de las otras fuentes de abastecimiento de baja calidad (pozo; río, vertiente, acequia o canal; carro repartidor; otro), aspecto de vital importancia toda vez que de esta manera se reducen las enfermedades intestinales y parasitarias.

4 Red pública: cuando existe un sistema de captación, tratamiento y conducción del agua hacia la vivienda. Pozo: cuando se extrae agua subterránea por medio de bomba con balde, etc. Río, vertiente, acequia o canal: cuando el agua proviene de una fuente natural o artificial y su abastecimiento es en forma manual o directa desde un río, vertiente, acequia, canal, quebrada o manantial. Carro repartidor: cuando el abastecimiento del agua es por medio de un carro repartidor (público o privado). Otro: cuando el agua que usa la vivienda es almacenada o recogida directamente de la lluvia a través de los canales del techo de la vivienda en tanques o canecas, o se obtiene en forma directa a las descritas en las categorías anteriores.

2.2.3. ELIMINACIÓN DE AGUAS SERVIDAS

Es la forma de evacuación de los excrementos y aguas negras o servidas de la vivienda. La eliminación de aguas negras o servidas mediante red

pública de alcantarillado crece del 33.6% en 1982 al 39.5% en 1990 y al 48% en el 2004, mientras que las otras formas se reducen del 66.4% al 60.5% y al 52% entre los mismos años, situación que significa un impacto importante en la salud de la población gracias a la disminución en la proliferación de vectores como de agentes infecciosos.

5 Red pública de alcantarillado: si la eliminación de las aguas negras o servidas es a través de un sumidero subterráneo público. Pozo ciego: si las aguas negras o servidas se eliminan en una excavación. Pozo séptico: si las aguas negras o servidas se acumulan en un tanque donde se asientan los sólidos y los líquidos se filtran en el terreno. Otra forma: si la vivienda tiene infraestructura de eliminación de aguas negras o servidas a una quebrada, río o acequia, que no están conectadas a red pública, pozo ciego o pozo séptico (alcantarilla privada que elimina en un río o acequia, o arroja en un terreno baldío o en la calle).o En el 2001, la eliminación de las aguas servidas en el área urbana se efectúa principalmente a través de la red pública de alcantarillado con el 66.6%, mientras que en el área rural la situación es dramática ya que apenas lo hace el 16.4%.

2.2.4. SERVICIO ELÉCTRICO

Es la disponibilidad o no de servicio eléctrico, sea proveniente de una red de servicio público, cooperativas, empresas particulares, sistema de alumbrado eléctrico de uso exclusivo de la vivienda. Entre 1990 y 2004 la cobertura del servicio eléctrico se amplió del 77.7% al 89.7%.

2.2.4. SERVICIO TELEFÓNICO

Se refiere a la disponibilidad de servicio telefónico dentro de la vivienda, es decir, con servicio público domiciliario de línea (s) telefónica (s) prestado por una empresa especializada.

El número de viviendas que dispone del servicio telefónico, registra un incremento del 15.7% en 1990 al 32.2% en el 2004.

En el 2001, el 56.3% de viviendas no dispone del servicio telefónico en el área urbana, tornándose más crítica la situación en el área rural debido a que el 87.6% carece del mismo. En otras palabras, en el área urbana 44 de cada cien viviendas cuentan con servicio telefónico y en el área rural apenas 12 de cada cien.

Las inequidades existentes en la disponibilidad de la infraestructura de telecomunicaciones siguen siendo marcadas, tanto en la relación entre provincias, entre ciudades y, sobre todo, entre el sector urbano y rural.

2.2.6. SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE BASURA Es la forma de evacuar o eliminar la basura de la vivienda y comprende las siguientes categorías: carro recolector, en terreno baldío o quebrada, por incineración o entierro y de otra forma.

La eliminación de basura a través de carro recolector pasa del 43.2% al 62.7% entre 1990 y 2004, impactando positivamente en los ámbitos de salud, contaminación y daño ecológico.

En el 2004, el 86.8% de las viviendas en el área urbana elimina la basura mediante carro recolector, en tanto que, en el área rural, lo hace únicamente el 21.7%, situación que no permite asegurar un ambiente saludable a la población ya que las otras formas constituyen un riesgo sanitario.

2.2.7. SERVICIO HIGIÉNICO

Se refiere a la disponibilidad de servicio higiénico dentro de la vivienda.

El servicio higiénico de uso exclusivo en las viviendas aumenta del 32.7% en 1982 al 49.6% en 1990 y al 65.2% en el 2004. En el caso del servicio higiénico de uso común tenemos 13.4% (1982), 10.3% (1990) y 10.3% (2004). La letrina se incrementa del 13.2% en 1982 al 14.3% en 1990, decreciendo al 7.8% en el 2001. La carencia de servicio higiénico disminuye del 40.7% en 1982 al 25.8% en 1990 y al 16.7% en el 2001.

Servicio higiénico de uso exclusivo del hogar: si es utilizado solamente por las personas del hogar que se está investigando. Servicio higiénico de uso común para varios hogares: cuando el servicio higiénico es utilizado por los miembros de dos o más hogares de una misma vivienda y también cuando es utilizado por los hogares de varias viviendas. Letrina: si el lugar de depósitos de excrementos es un orificio generalmente cubierto por una caseta. No tiene: si el hogar no dispone de las alternativas mencionadas anteriormente.

En el 2004, el 6.9% no dispone de servicio higiénico (incineración o entierro u otra forma) en el área urbana y el 54.4% en el área rural, afectando la salud de la población y el deterioro del medio ambiente.

2.2.8. DISPONIBILIDAD DE DUCHA

Dice relación a sí la vivienda dispone de ducha en forma exclusiva o comparte con otros hogares o viviendas. En el período intercensal 1990-2004, la ducha de uso exclusivo del hogar se incrementa del 39.7% al 55.4%, la ducha de uso común a varios hogares del 7.9% al 11.6% y las viviendas que carecen del servicio de ducha disminuyen del 52.4% al 33%.

2.2.9. COMBUSTIBLE UTILIZADO PARA COCINAR EN LAS VIVIENDAS

Se aprecia la mayor utilización del gas como combustible utilizado para cocinar en las viviendas al pasar del 33.8% en 1982 al 84.4% en el 2004, con la pérdida de importancia de la leña o carbón que desciende del 43.7% al 13.1% entre los mismos años.

2.2.10. DISPONIBILIDAD DE CUARTO DE COCINA EN LAS VIVIENDAS

En el 2004, el 81% de las viviendas dispone de cuarto de cocina y el 19% no dispone del servicio.

2.3 DE LA VIVIENDA POPULAR A VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

La concentración urbana desmedida es causa inmediata de la tugurización. En América Latina cuando se habla de vivienda popular viene a la mente los asentamientos humanos tugurizados:

- Argentina: “villa miseria” o “infiernillo”
- Brasil: “favela”
- Chile: “población callampa”
- Colombia: “camaranchón”
- Costa Rica: “precarios”
- Ecuador: “suburbios”, “guasmos”.
- España: “barrio de chabolas” o “poblado chabolista”
- Guatemala: “asentamiento”.
- Jamaica: “trench town”
- México: “ciudad perdida”, “nopal”, “colonia popular”, “colonia proletaria”
- Paraguay: “chacarita”
- Perú: “pueblo joven”, “asentamiento humano”
- Puerto Rico: “arrabal”
- República Dominicana: “barrio”
- Uruguay: “cantegril”, “cante”, “conventillo”
- Venezuela: “barrio”, “tugurio”

Las viviendas populares se asientan en barriadas que se caracterizan por ser el producto de un cúmulo de necesidades urgentes insatisfechas; se caracterizan por:

1. una densa proliferación de viviendas elaboradas no idóneas,
2. alto hacinamiento poblacional,
3. auto construcción, o aumentos de las viviendas,
4. por la degradación ambiental y,
5. graves problemas sociales.

El concepto de vivienda popular, de la década de 1970 a la década de 1990, en Ecuador tuvo un deterioro del espacio, es decir, éste se degradó de 92 metros cuadrados a sólo 35 o incluso menos, que constituye el promedio de la oferta actual. En muchos otros casos se cambió el concepto de vivienda al de “solución”, que está compuesta por un lote con servicios.¹⁰ El concepto de lote con servicios ha sido criticado, en el sentido que sólo representa un paso entre el tugurio informal y el tugurio formal, que más allá del título de que tenga su propietario viene siendo prácticamente lo mismo.

De ahí la importancia de pasar del concepto de “vivienda popular” a “vivienda de interés de social”, donde la dignidad sea tomada en cuenta. La vivienda digna debe aprovechar los adelantos tecnológicos en cuanto a espacio, salubridad, comodidad, durabilidad, seguridad, respeto al entorno natural y satisfacción de las necesidades esenciales que conforman la calidad de vida del ciudadano moderno, sin distinciones de clase social. Por lo tanto, la habitación para uso familiar es un derecho inherente al ser humano que incluso está establecido en las normas constitucionales de todos los países del planeta y es el bien más costoso y durable a que pueda aspirar un ciudadano, teniendo que ser subsidiado por la sociedad en su conjunto.

Aprovechar los adelantos tecnológicos, como sucede en todas las áreas productivas de la actividad humana, permite lograr mejores resultados con menores insumos. En el caso de la vivienda de interés social, se entenderá que el logro de precios adecuados se darán, por nuevos sistemas administrativos y operativos, y no por simple negación o restricción, que niega toda posibilidad de vida mejor a los sectores más pobres.

¹⁰ Ver <http://www.voltairenet.org>, edición de 7 de marzo de 2007.

En Ecuador el Sistema de Incentivos para Vivienda (SIV) es un instrumento central de la política nacional de vivienda y de los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para la reforma estructural del sector. Es un mecanismo mediante el cual el Estado Ecuatoriano entrega un subsidio directo a las familias de menores ingresos, conocido como el Bono para Vivienda, para que puedan adquirir, construir o mejorar su casa.

El propósito central del SIV es promover, desarrollar y consolidar un mercado formal de vivienda para las familias de menores ingresos. El desarrollo de ese mercado, parte de la organización de una demanda efectiva de vivienda, la que o depende de la capacidad real de las familias para acceder a recursos suficientes para comprar, construir o mejorar su casa. El Bono para Vivienda está diseñado para cubrir la brecha entre la capacidad de pago de las familias y o el costo de una vivienda en el mercado. La oferta de vivienda para atender esa demanda es generada por el sector privado con o sin fines de lucro, o por organizaciones sociales.

El Sistema de Incentivos para Vivienda, se orienta al logro de tres objetivos: i) Mejorar el acceso a la vivienda para las familias de menores ingresos y de esa manera, mejorar sus condiciones de vida; ii) Promover la participación activa del sector privado tanto para el financiamiento como para la construcción de viviendas de bajo costo; y, o iii) Mejorar la calidad y equidad de la inversión pública en materia de vivienda. o El SIV se concentra primordialmente en propiciar la atención ordenada de la demanda de los grupos urbanos de menores recursos. Sin embargo, a partir de esta filosofía el MIDUVI ha adaptado y desarrollado programas para atender la demanda de las comunidades rurales y urbano marginales; para viviendas comunitarias para los maestros de las escuelas rurales unidocentes; y, para los damnificados de desastres naturales.

Entre los Antecedentes relevantes sobre el tema referente a vivienda de interés social, destaca el caso Duran con una relación y participación tripartita:

- a) el Gobierno Central con fondos del presupuesto y posible financiamiento externo.
- b) Los municipios con la entrega de terrenos.
- c) Inversionistas Privados con recursos propios bajo una línea de crédito especial.

2.7 SITUACIÓN DEL SUBSIDIO COMO FORMA FINANCIAMIENTO EN ECUADOR

Los subsidios son una herramienta de política económica pública, que tienen por objeto en ciertos casos promover el consumo de cierto bien o servicio, o en otros permitir el acceso a ellos, por partes de personas que no tienen los medios para hacerlos. Los son mecanismos a través de los cuales se redistribuye los ingresos públicos.

Los subsidios específicos pueden ser dirigidos al consumo o a la producción, lo que equivale decir, que pueden recibirlos los consumidores o productores de un bien o servicio específico. La determinación de subsidios no es aislada, ya que en esencia el subsidio no es un fin por sí mismo, es decir, los subsidios son herramientas para lograr las metas sociales vistas como fundamento de las políticas públicas.

Los subsidios son una de reasignación de recursos de la economía, e implican una intervención pública en las fuerzas del mercado.

Contablemente el subsidio corresponde a la diferencia entre el precio de mercado de un bien o servicio, y el valor efectivamente pago por el consumidor.

Por su destino, los subsidios pueden ser:

- Subsidios a la oferta (productores).
- Subsidios a la demanda (consumidores).

Por su direccionamiento, los subsidios pueden ser:

a) Subsidios directos: El Gobierno paga directamente una parte del servicio a algunos consumidores. En el mejor de los casos este subsidio debe aparecer dentro de la factura como una rebaja al precio normal, señalando quien lo paga y cual es la base del cálculo.

b) Subsidios cruzados (entre diferentes usuarios): En este caso la Empresa calcula su tarifa general (que cubre los costos totales) pero no cobra el mismo monto a todos los clientes. Algunos pagan más que el costo real, para permitir que otros paguen menos. No hay necesidad de que el Gobierno ponga nada del costo de este subsidio. Ya que el ingreso total de la empresa se mantiene igual. El sector en su totalidad no está siendo subsidiado; sino, algunos usuarios (quienes, se supone, son los menos necesitados) están subsidiando el consumo de otros usuarios (los supuestamente más necesitados).

Cabe mencionar que el subsidio por sí solo no soluciona nada, ya que apenas se trata de un instrumento que persigue fines. Si los fines no son adecuadamente valorados y determinados, el subsidio será un gasto que se irá diluyendo inútilmente sin lograr cambios sociales o fortalecimientos económicos.

2.5 Rol de MIDUVI

La misión del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda es formular normas y políticas de Agua Potable, Saneamiento, Residuos Sólidos, Vivienda y Ordenamiento Territorial, considerando a este último como eje de desarrollo, a través de una gestión eficiente, transparente y ética para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad ecuatoriana.

El bono (subsidio público), según el concepto del MIDUVI, es una “ayuda” económica que el Gobierno Nacional entrega a la familia como premio a su esfuerzo por ahorrar, para: comprar una vivienda, construir una cuando se tiene terreno o, mejorar la que ya tiene.

Según las políticas del MIDUVI, pueden ser beneficiarios del bono:

1. Los ciudadanos ecuatorianos mayores de edad.
2. Los que no posean vivienda o terreno a nivel nacional, cuando se va a comprar; o quienes no posean un inmueble diferente al que tienen para construir o mejorar.
3. Los jefes de hogar o personas solas mayores de 35 años.
4. Quienes tengan ingresos mensuales del grupo familiar que no superen los 3 SBU (\$ 654 dólares). Para compra de viviendas entre \$12.000 y \$20.000, se aceptará ingresos de hasta 4SBU = USD \$872. Para compra de viviendas entre \$20.001 y \$25.000, se aceptará ingresos de hasta 5SBU = UDS \$1.090.

El procedimiento para obtener el bono es el siguiente:

1. Contacto con un oferente de vivienda que tenga registrados sus proyectos, para comprar; o con un profesional en construcción

reconocida en el MIDUVI para construir en terreno propio o mejorar casa.

2. Abrir una cuenta de ahorros para vivienda en cualquiera de las instituciones financieras participantes en el sistema.

3. Completar el ahorro mínimo, que es el 10% del valor de la vivienda nueva; o el 10% del Bono en mejoramiento.

4. Conseguir el crédito para completar el valor de la vivienda o mejoramiento, en caso de ser necesario.

5. Que la vivienda a adquirir, el terreno donde se construirá o la vivienda a mejorar estén ubicados dentro del área urbana del cantón.

6. Presentar la postulación en el MIDUVI, con respaldo de una Entidad Técnica u Oferente de vivienda, con el formulario de postulación y la documentación solicitada.

El ahorro mínimo previsto es el siguiente:

para vivienda nueva: 10% del valor de la vivienda, y

para mejoramiento: 10% del valor del bono.

El valor del bono es el siguiente:

Vivienda Nueva:

- \$ 3.600 USD para una vivienda de hasta \$ 20.000 USD, incluido el valor del terreno.

- \$ 2.400 USD para una vivienda de 20.001 hasta \$ 25.000 USD.

Mejoramiento:

- \$ 1.500 USD, cuando la vivienda en la que se va a aplicar el bono cueste hasta \$ 8.000 USD sin incluir el terreno.

El crédito sirve para completar el precio de la vivienda o mejoramiento, puede ser realizado donde se presten las facilidades para ello.

Para la postulación se requiere de:

- Formulario de postulación suscrito por el postulante y el vendedor de la vivienda, en el que constará el valor de la vivienda a comprar.
- Copia de las cédulas de ciudadanía y papeleta de votación del postulante, del cónyuge, y de las cargas familiares; en caso de menores de 18 años partidas de nacimiento o cédulas de ciudadanía.
- Partida de matrimonio o declaración de unión de hecho; si es que no consta en la cédula;
- Certificado de ingresos del postulante y su cónyuge o conviviente;
- Certificado de afiliación al IESS;
- Copia de la cuenta para vivienda, con la certificación del bloqueo;
- Certificado de avalúos y catastros de la municipalidad o registrador de la propiedad, que acredite que el postulante y su grupo familiar no sean propietarios de ningún inmueble.
- Declaración juramentada ante la autoridad competente, indicando que el grupo familiar no es propietario de ningún inmueble a nivel nacional;
- Compromiso de crédito suscrito y sellado por la entidad que lo otorga;
- Documento o certificado que demuestre la permanencia de residencia de por lo menos 2 años.
- Certificado de discapacidad permanente.

Para construcción en terreno propio se requiere de:

- Formulario suscrito por el postulante, en el que constará el valor de la vivienda a construirse.

- Copia de las cédulas de ciudadanía y papeleta de votación del postulante, del cónyuge, y de las cargas familiares;
- Partida de matrimonio o declaración de unión de hecho; si es que no consta en la cédula;
- Certificado de ingresos del postulante y su cónyuge o conviviente;
- Certificado de afiliación al IESS.
- Copia de la cuenta para vivienda, con la certificación del bloqueo;
- Compromiso de crédito suscrito y sellado por la entidad que lo otorga;
- Copia de la escritura que demuestre la propiedad del terreno, o declaratoria de propiedad horizontal;
- Certificado de avalúos y catastros de la municipalidad o registrador de la propiedad, que acredite que el postulante y su grupo familiar no sean propietarios de vivienda u otro terreno.
- Declaración juramentada ante la autoridad competente, indicando que el grupo familiar no es propietario de otro inmueble a nivel nacional, aparte del terreno con el cual postulan;
- En caso de postulación conjunta, nombramiento del representante del grupo junto con el listado de los postulantes (mínimo 11);
- Fotografía del terreno donde se construirá la vivienda, con referencias de su ubicación;
- Carta de pago del impuesto predial.
- Documento o certificado que demuestre la permanencia de residencia de por lo menos 2 años;
- Certificado de discapacidad permanente.

Para mejoramiento de vivienda se requiere de:

- Formulario suscrito por el postulante y el representante de la ET, constará el valor del mejoramiento a construirse;

- Copia de las cédulas de ciudadanía y papeleta de votación del postulante, del cónyuge, y de las cargas familiares; en caso de menores de 18 años partidas de nacimiento o cédulas de ciudadanía.
- Copia de la cuenta para vivienda, con la certificación del bloqueo;
- Partida de matrimonio o declaración de unión de hecho; si es que no consta en la cédula;
- Certificado de ingresos del postulante y su cónyuge o conviviente;
- Certificado de afiliación al IESS;
- Compromiso de crédito suscrito y sellado por la entidad que lo otorga;
- Copia de la escritura del inmueble, declaratoria de propiedad horizontal o certificación de la posesión legal del inmueble validada por la municipalidad;
- Certificado de avalúos y catastros de la municipalidad o registrador de la propiedad, que acredite que el postulante y su grupo familiar no son propietarios de otro inmueble;
- Declaración juramentada ante la autoridad competente, indicando que no es propietario de ningún inmueble a nivel nacional;
- En caso de postulación conjunta, nombramiento del representante del grupo junto con el listado de los postulantes (mínimo 11);
- Fotografía del estado actual de la vivienda y croquis de ubicación con alguna referencia;
- Carta de pago de impuesto predial o certificado avalúo ET (edificación menor o igual a \$8000);
- Ficha de evaluación elaborada por la Entidad Técnica y priorización de las obras que se van a ejecutar;
- Documento o certificado que demuestre la permanencia de residencia de por lo menos 2 años;
- Certificado de discapacidad permanente.

El Incentivo para la Vivienda o BONO, es un subsidio único y directo, con carácter no reembolsable que otorga el Estado Ecuatoriano a través del MIDUVI, por una sola vez, para financiar: la adquisición, construcción de vivienda nueva o el mejoramiento de una vivienda.

Pueden recibir el bono:

1. Ecuatorianos mayores de edad, de escasos recursos económicos, que vivan en las áreas rurales y urbano marginales.
2. Soltero sin cargas familiares mayor de 35 años.
3. No tener vivienda en el territorio nacional.
4. La propiedad del terreno deberá encontrarse debidamente justificada. No se admitirá la participación de postulantes que sean invasores.

El procedimiento de postulación prevé:

1. Agrupaciones de mínimo 25 familias y máximo 50 por proyecto.
2. Ser evaluado por los técnicos del MIDUVI.
3. Apoyo del Municipio u ONG's, que ayuden a formular el proyecto integral (servicios complementarios para tu vivienda en las áreas de: salud, educación producción, agua potable y saneamiento básico, y otros), que mejorarán la calidad de vida de la comunidad.

El Gobierno Nacional da un bono de USD \$ 3.600 (TRES MIL SEIS CIENTOS dólares) para vivienda rural/urbano marginal nueva y de USD \$ 1.000 (MIL dólares) para el mejoramiento. La vivienda nueva tendrá un valor de USD 3.960 y el mejoramiento de USD \$ 1.100.

El MIDUVI con la comunidad, realizan un taller de Diseño Participativo, utilizando materiales de tu sector y con tu tecnología tradicional, con el asesoramiento permanente del equipo técnico y social del MIDUVI o con la participación de constructores privados.

Los requisitos para postular son:

1. Ser ecuatoriano mayor de edad, con un grupo familiar estable.
2. No poseer vivienda a nivel nacional o si la posees que requiera mejoramiento.
3. Disponer de terreno propio o casa a ser mejorada y justificar dicha propiedad.
4. Aportar mínimo con el 10% del valor del bono: en efectivo, materiales o mano de obra.
6. Proporcionar la información para llenar el formulario para el bono habitacional de vivienda.
7. Firmar la declaración juramentada, sobre la veracidad de la información proporcionada.
8. Fotocopias simples de las cédulas de ciudadanía del postulante, de su cónyuge o conviviente y de las personas mayores de 18 años que conforman su grupo familiar.
9. Partidas de nacimiento originales de los hijos menores de 18 años.
10. En caso de personas discapacitadas, presentar el certificado del CONADIS.
11. En el caso de mejoramiento de vivienda, se comprobará con la escritura su propiedad y será un técnico del MIDUVI, el que establezca el estado de la vivienda y la necesidad del mejoramiento.
12. Certificado del registro de la propiedad del cantón de residencia, que acredite que ni el postulante, ni otro miembro del grupo familiar, poseen más de un inmueble y que esté libre de gravámenes.
13. Certificado de ingresos del aspirante y de quienes aporten al ingreso familiar, otorgado por el patrono, en caso de haber relación de

dependencia. En caso de trabajo independientemente, presentará una declaración juramentada.

14. Ingreso mensual familiar en su conjunto, no será mayor a salarios básicos unificados (USD \$ 400).

15. En caso de mediar registro en el SELBEN la identificación de las personas beneficiaras se facilita.

Resultados del MIDUVI en la construcción y financiamiento de vivienda interés social

Viviendas entregadas hasta febrero de 2009	
Vivienda nueva rural	15.524
Vivienda rural mejorada	2.550
Vivienda urbana nueva	7.230
Vivienda urbana mejorada	4.395
Viviendas del magisterio	1.345
Viviendas maestros unidocentes	200
Viviendas para damnificados del Tungurahua	523
Fideicomisos	226
TOTAL	32.023

Regiones	Escrituras entregadas	Bonos entregados	Valor USD
Sierra	111	5.327	1,043,361,29
Costa	174	1.479	213,160,38
Oriente	-	317	56,454,20
Insular	-	10	1,486,05
Total	285	7.133	1,314,451,92

Fuente: Información MIDUVI 2009.

- Cabe mencionar la situación especial de Galápagos donde los niveles de ingreso y pico de pobreza varían a los del continente. El

tema habitacional es totalmente diferente en la zona insular ya que la normativa propende a que Galápagos esté controlando y reduciendo su población. A lo ducho se añade las restricciones, es razón de ser reserva natural de la urbanización de suelos. De ahí que se entienda el hecho de tan solo la entrega de 10 bonos.

- Si bien los maestros en razón de su organización han alcanzado merecidos logros, debe verse que no corresponden a los sectores más pobres y vulnerables, por el principal hecho de tener empleo estable y una preparación académica.

2.6 ROL DEL IESS EN LA CONSTRUCCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA INTERÉS SOCIAL.

Si bien la Ley de Seguridad Social, como se ha anotado en el punto 3.7.2, habilitaba al IESS el financiamiento de vivienda a través de préstamos hipotecarios, por varios años tal actividad estuvo suspendida. Es recién para el año 2008, donde se reactivan efectivamente los préstamos para vivienda. La reactivación se dio gracias a que el IESS adjudicó a la empresa internacional TATA CONSULTING S.A, la prestación de los servicios para la concesión y administración de los préstamos hipotecarios.¹¹

La solicitud de un préstamo comienza con la precalificación de la solicitud para el préstamo hipotecario, exclusivamente para compra de vivienda terminada en el sector urbano sea nueva o usada. Existe otra precalificación de los préstamos para construcción, ampliación y mejoras de vivienda. Los afiliados y jubilados pueden solicitar la precalificación

¹¹ A mediados del año 2008 se dieron reformas que replantearon los créditos, aumentándolos hasta 70 mil dólares sin entrada, a partir de esta cantidad se debe contar con el 20% del avalúo de la vivienda; se han disminuido las tasas de interés (actualmente fluctúan entre el 8,75% y el 11,33%) y se ha incrementado el plazo hasta 25 años.

en la página web del IESS: www.iess.gov.ec, en el campo de “Préstamos Hipotecarios” utilizando la clave personal de Historia Laboral proporcionada por el Seguro Social.

Para acceder a la prestación el aspirante debe reunir un mínimo de 3 años de afiliación (36 aportaciones) de los cuales las 12 últimas aportaciones deben ser consecutivas e ininterrumpidas.

La cuantía del préstamo hipotecario depende de la capacidad de endeudamiento del asegurado, la cual se calculará en base al promedio de sueldos y/o remuneraciones unificados cotizados correspondiente a los seis (6) meses inmediatamente anteriores a la fecha de precalificación de la solicitud de crédito; tratándose de los jubilados por vejez, la capacidad de endeudamiento se establecerá en base a la pensión mensual que perciben. En ambos casos, no excederá el 40% de este cálculo. El IESS puede conceder el préstamo hipotecario para compra de vivienda usada, siempre y cuando lo considere apropiado para garantizar el préstamo, y además el avalúo de realización de la vivienda sea mínimo de USD 10,000.00.

Una vez que ha sido aprobada la precalificación, el asegurado debe reunir todos los documentos enlistados en la solicitud de precalificación, para luego dar inicio al proceso de avalúo del inmueble, validación documentos, y constitución de garantías.

Los préstamos hipotecarios que otorga el IESS a sus afiliados o jubilados por vejez, deben estar garantizados obligatoriamente con primera hipoteca del inmueble que el asegurado adquiera en seguridad de la obligación contraída, el cual estará libre de cualquier gravamen.

Estos préstamos por mandato legal están exentos del pago de toda clase

de impuestos, excepto aquellos tributos por servicios que se generen a favor de los organismos seccionales autónomos y organismos públicos, los cuales deberán ser cancelados por el prestatario.

Entre el 1 hasta el 14 de octubre de 2008, la página del IESS en el Internet www.iess.gov.ec, registró 39.841 consultas de préstamos hipotecarios, de las cuales 17,930 solicitudes fueron aprobadas y 21,911 no fueron aceptadas por el Seguro Social, en la fase de precalificación.

El IESS ha destinado, hasta la fecha, USD 28,639,858,38 para los préstamos hipotecarios concedidos. El monto promedio de los préstamos hipotecarios concedidos corresponde a USD 32, 881,00. El mínimo a USD 4.000 y el crédito de mayor cuantía fue de USD 200.000,00.

Según los registros del IESS, el plazo promedio para estos créditos solicitados por los asegurados es de 166.96 meses (13 años aproximadamente). La cuota mensual máxima que tiene que cancelar el asegurado es de USD 4.051,00; la mínima de USD 47.83 y la promedio de USD 324,00. La provincia que registra la mayor cantidad de solicitudes de préstamos hipotecarios y que consta en la página del Internet es Pichincha, luego Guayas, tercer lugar Manabí.

El monto solicitado con mayor frecuencia es de USD 30,000, en segundo lugar USD 50.000. y de USD 70.000 está en tercer lugar.

Los asegurados que han adquirido vivienda terminada, han preferido comprar vivienda usadas antes que nueva, según los registros del IESS.

Según el “Programa de Créditos Hipotecarios y de Apoyo al Desarrollo de Ofertas Inmobiliarias”, el IESS ha destinado 600 millones de dólares para la concesión de préstamos hipotecarios, lo que constituye un impulso increíble al sector de la construcción, que además permitirá generar 58 mil nuevas plazas de trabajo.

Los personeros del IESS han enfatizado la importancia de la inversión en vivienda, la cual puede ser apreciada en su real magnitud si se compara con la cartera de inversión de la banca privada entre el 2003 y el 2007, en el área de la construcción, la cual fue únicamente de 700 millones.

Todos estos son efectos que de forma directa e indirecta inciden en la problemática estudiada. De hecho, la problemática de vivienda y urbanística desborda a los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza; sin embargo el problema de estos últimos es de que mayor dificultad representa en su solución.

2.7 Rol de los constructores privados, y su relación con el sector público.

En Ecuador al hablar del rol del sector privado debemos referirnos a “La Agenda Nacional Ecuador”, que es documento que resume la visión del Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción (sector privado) de lo que el Gobierno Nacional debería realizar, como temas prioritarios. Cabe mencionar que al hablar del rol del sector privado, se excluye del análisis a los esfuerzos sociales colectivos, los cuales si bien no son de naturaleza pública, tampoco tienen las características propias del sector privado.

Los criterios que enunciamos deben apoyar la adopción de políticas de estado en torno al desarrollo nacional, en busca de:

- Crear un ambiente macroeconómico, político, legal y jurídico estable y predecible.
- Mejorar la infraestructura y los servicios de las instituciones públicas.

- Crear un marco de reglas e incentivos para mejorar la productividad.
- Tener un crecimiento con equidad.
- Reducir la pobreza incrementando la riqueza.

La Agenda Nacional Ecuador, en el tema de la presente investigación que aborda las causas y consecuencias sociales de la falta de vivienda y la dificultad de su financiación, representa interés en los siguientes puntos:

A. Política Sector Financiero.-

El sector financiero requiere ser fortalecido. Por otra parte el Gobierno debe apoyarlo para poder ser el verdadero canalizador de los recursos del país. El sistema financiero debe brindar confianza y eficiencia. El país requiere tener una banca fuerte a fin de aportar al estado con sus contribuciones.

Acciones:

- Construir confianza en el sistema financiero generando una red de seguridad financiera que incluya: i) sanciones para quienes causen pánico bancario injustificado, ii) un apropiado Fondo de Garantía de Liquidez administrado por el propio sector.
- Conseguir el acceso a fuentes de recursos financieros nacionales e internacionales, en condiciones atractivas en términos de plazo y tasas de interés, con el propósito de implementar proyectos productivos con valor agregado orientados al mercado internacional.
- Reducir o eliminar los “costos ocultos” a los cuales está sometido el sistema financiero del país y los aportes. Estos factores apoyarían fuertemente en el proceso de

reducción de tasas de interés y la incorporación de nuevas personas al sistema.

- Exigir la transparencia de Información Crediticia en el Sistema Financiero.
- Crear nuevas líneas de crédito para financiamiento de actividades productivas, adquisición de activos, capital de trabajo y exportaciones.
- Lograr que el sistema financiero trabaje con estándares internacionales.
- Definir políticas de financiamiento y estimular el desarrollo del mercado de valores.

B. Política de Seguridad Social.-

La seguridad social es la base del bienestar de un país y para una convivencia en armonía, por esta razón esta política debe considerar lo siguiente:

Acciones:

- Apoyar los planes de vivienda social por medio de los bancos privados y públicos.
- Establecer una política de seguridad social nacional a mediano y largo plazo que promueva la inversión en proyectos sociales.
- Transparentar las inversiones realizadas por el IESS.
- Impulsar la formalización de las Pymes a través de préstamos a los empleados afiliados

C. Política sobre Construcción y Obra Pública.-

Está orientada a la inversión en obra pública esencial para soportar los procesos de apertura comercial y atención social.

Acciones:

- Apoyar planes concretos de inversión privada o autofinanciada para la construcción de aeropuertos, puertos, infraestructura vial que soporte la apertura comercial y la competitividad.
- Incentivar los proyectos de construcción de vivienda social efectuados por el sector privado y soportado por líneas de crédito de largo plazo con apoyo del Gobierno.

Tal como se ha anotado en los subtemas anteriores, se evidencia que los bonos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), así como los créditos hipotecarios del IESS, Cooperativas, Mutualistas, y no se diga Bancos Privados, están dirigidos a la compra de vivienda desarrollada por el sector privado.

Realizado un análisis histórico se concluye que el protagonismo del sector privado, a donde van dirigidos los bonos y créditos, no solo obedece a su adelanto sectorial, sino que principalmente, tiene como causa que tanto el Gobierno Central así como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) han dejado de hacer construcciones de forma directa. *Ni el MIDUVI ni el IESSSS ejecutan directamente planes de vivienda en ninguna localidad del país.*

El Gobierno Central ha limitado su participación en la entrega de un bono (incentivo financiero / subsidio social o subvención gubernamental), y los Gobiernos Locales han asumido la responsabilidad de entregar la infraestructura básica para el desarrollo. La ejecución de los proyectos se encuentra en el *ámbito de la iniciativa privada.*

Un claro ejemplo de lo dicho se encuentra en los proyectos de vivienda de interés social, desarrollados en Quito (el resto del país tiene la misma mecánica) que son desarrollados entorno del bono de la vivienda, estos proyectos son:

1. Ciudad Bicentenario de la Zona Calderón;
2. El Garrochal y Matilde Álvarez de la Zona Quitumbe,
3. La Forestal y Olmos de la Zona Sur Eloy Alfaro.

No obstante lo anotado, debe aclararse que el sector privado no sólo hace referencia al sector “privado comercial”, ya que el sector “privado social” realiza un labor relevante en la materia.

En el sector privado social destaca la Fundación Mariana de Jesús,¹² creada por Doña María Augusta Urrutia de Escudero en el año de 1939 dirigida por la Compañía de Jesús, que ha impulsado soluciones en temas de vivienda de carácter social para los grupos humanos más necesitados.

En los años setentas y ochentas la Fundación Mariana de Jesús realizó una de las mejores soluciones habitacionales que tiene la ciudad de Quito, como es el Conjunto Habitacional La Granja, ganadora en dos oportunidades del premio al hornato, gracias a la generosidad de los espacios verdes que promueven una mayor calidad de vida. Ente las obras relevantes de la Fundación destaca la donación de 150 hectáreas de terreno en el Sur de Quito para que conjuntamente con el BEV se desarrolle el plan de vivienda Solanda, constituyéndose en el barrio más poblado de la ciudad, en la actualidad alberga a no menos de 77.000 personas.

¹² La Fundación es una organización privada sin fines de lucro, reconocida por el MIDUVI como una entidad técnica para la ejecución de viviendas por medio del bono de incentivo de la vivienda (Bono SIV). Para más detalles ver: <http://www.fmdj.org/>

La Fundación donó el parque de la Carolina de 6 hectáreas que lleva el nombre de la tía de Doña María Augusta, Carolina Barba, el parque de la Mariana de Jesús, el parque del Niño y la Mujer, el parque de Solanda así como también terrenos para escuelas, colegios, iglesias, centros de salud, policía, empresas municipales etc.

Dando un paso importante en el país, en 1996 la Fundación construyó una fábrica de prefabricados de hormigón según el diseño de la empresa colombiana SERVIVIENDA. La fábrica permite construir hasta 180.000 m² de construcción al año.

Fundación Mariana de Jesús si bien la labor de la fundación ha sido de suma importancia, es importante que su ejemplo sea replicado a la totalidad de cantones y parroquias de la república, principalmente en aquellos lugares más alejados y necesitados.

El sistema de paredes de plaquetas de hormigón, parantes metálicos recubiertos de galvalumen, techo de fibro cemento, puertas metálicas delantera y posterior, puertas tamboradas interiores, ventanas metálicas con vidrios, que se la puede armar muy rápidamente, con apoyo de los beneficiarios, sobre una plataforma de hormigón simple, a un valor fábrica de US 50 dólares por metro cuadrado; pudiendo ser instalado en cualquier parte del país. La fundación al años 2008 ha realizado más de 7000 viviendas en 22 provincias del país.

En la relación existente entre el Estado y el sector privado, entorno a la inversión y desarrollo de vivienda, vale la pena transcribir lo manifestado en el portal web (www.fmdj.org) de la fundación Mariana de Jesús: “El mayor limitante del programa de vivienda ha sido la insuficiente inversión por parte del Estado Ecuatoriano. Las diferentes propuestas de financiamiento a base de crédito hipotecario, fiducia hipotecaria, bonos de la vivienda etc., se han convertido en alternativas excluyentes para la

mayoría de familias que no cumplen los requisitos que éstas exigen. Tenemos que ser imaginativos tanto el estado como las instituciones que trabajamos en vivienda social para buscar soluciones de financiamiento. Al referirme a inversión? del Estado, me refiero a que si la familia puede solucionar su necesidad básica de vivienda, mejora su calidad de vida, es poseedor de un bien, participa en la economía del país y puede destinar un gran porcentaje de sus ingresos (35%) a salud, educación, alimentación, vestimenta y recreación. Es una inversión de retorno, la vivienda social de ninguna manera puede ser subvencionada totalmente, requiere de un plan de crédito a largo plazo, en condiciones favorables para el beneficiario, procurando evitar muchos de los requisitos de ?seguridad? para la obtención del crédito y el papeleo innecesario que desmotiva a los solicitantes. Por la experiencia que tiene la Fundación Mariana de Jesús, puede dar fé de que las personas que menos tienen son las mejores pagadoras.”

Como se ha comentado anteriormente, el hecho de que no exista una planificación central organizada, ni se aplique un sistema industrial de economía de escala, impide la posibilidad de que con el actual sistema se puede hacer planes nacionales, y consecuentemente poder evaluar esas experiencias. Es por ello que las experiencias relevantes giran entorno de pocos ejemplos, siendo locales y no nacionales.

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE MODELO

3.1 Generalidades

El tema de la presente tesis presenta un problema que tiene dos manifestaciones conjuntas, como si fueran caras de la misma moneda. Es decir, el problema de falta vivienda y la dificultad de los sectores más necesitados de financiar una posible solución habitacional, son causa y efecto, de los mayores problemas urbanos de una sociedad violenta y descompuesta de nuestros días.

Tal como lo señala la CEPAL, el problema del déficit de vivienda tiene como trasfondo mejorar la calidad de vida ciudadana. La meta de la solución del déficit de hábitat pasa por las líneas de acción que signifiquen no sólo hacer techos sino evitar la proliferación de graves problemas sociales dados con ocasión de la pobreza y falta de oportunidades, crimen organizado, promiscuidad y hacinamiento. El hábitat digno debe ser eficiente y contemporáneo. El déficit no es inherente sólo al interior de la vivienda, sino que incluye su exterior, servicios de infraestructura y acceso. Los tugurios agrupan a miles de personas en “ciudades” carentes de todo adelanto urbanístico, sin más mínimas ni elementales garantías para el desarrollo humano.

En el tema de déficit vivienda es claro que:

- La vivienda es un derecho consagrado y garantizado por la Constitución Política de la República, Leyes internas Instrumentos internacionales.

- No obstante el conjunto de derechos que implica el tener un lugar de vivienda y domicilio, más de un millón de familias ecuatorianas no disponen de vivienda adecuada.
- La solución al problema habitacional depende del compromiso del conjunto de la sociedad. Únicamente los propios actores podrán cambiar la inercia de inacción pública.
- La construcción de viviendas resuelve el déficit habitacional, mejora la calidad de vida, genera empleo y reactiva la economía.

Ecuador es el país de los contrastes, caracterizado por ser uno de los países más inequitativos e inestables de la región. En Ecuador las injusticias sociales tienen raíces históricas, que se remontan a la misma época de explotación colonial.

Según datos de la FLACSO el problema de la vivienda constituye en Ecuador uno de los problemas sociales más sensibles y complejos de resolver. En un país de 12 millones de habitantes y cerca de 3 millones de hogares, existe más de un millón de viviendas deficitarias y una demanda anual de más de 60.000 viviendas para nuevos hogares, de ellos 25.000 son hogares bajo la línea de la pobreza, es decir con un ingreso familiar por debajo del costo la canasta básica, estimada en 450 dólares mensuales, como se podrá ver más adelante, está situación en vez de mejorar ha empeorado.

El problema de financiamiento ha tenido particular incidencia, después de la “retirada” del Estado como interventor directo en producción y financiamiento de viviendas de interés social, en 1.998, en el marco de un convenio con el BID se implantó el Sistema de Incentivos para la Vivienda - SIV, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), que contemplaba un subsidio no reembolsable para vivienda urbana nueva, mejoramiento de vivienda urbana y mejoramiento

de vivienda rural, con montos de 1.800, 750 y 400 dólares respectivamente. Entre enero de 1999 y diciembre 2006, según datos oficiales, se emitieron 53.425 bonos para vivienda nueva (un promedio de 6.677 bonos anuales) y 48.905 bonos para mejoramiento. Si comparamos, en el período señalado, la capacidad que tuvo el Estado ecuatoriano para apoyar a la producción de vivienda de interés social -a través del SIV- con la demanda de nuevas viviendas para familias pobres, vemos que la relación fue 1 a 4 (6.677/25300). Y la capacidad de intervenir frente a la necesidad de mejoramiento habitacional, la relación fue 1 a 20 (48.905/1'040.000). A pesar de no ser suficiente, cuestionable en algunos aspectos y, mejorable en otros, el Sistema de Incentivos para la Vivienda, constituía un esfuerzo loable del Estado Ecuatoriano que facilitaba a familias de bajos ingresos acceder a vivienda a través de la fórmula básica Ahorro, Bono y Crédito.¹³ Sin embargo, debe verse que el esfuerzo no obedece a una planificación central de desarrollo nacional, ni se da en base de una solución industrial que aproveche la economía de escala dada en base a la utilización del mismo diseño y componentes de construcción.

A partir del año 2007 se ha replanteado políticamente los montos, focalización, direccionamiento, y políticas de manejo y entrega de incentivos (bono o subsidio).

De acuerdo al contenido y desarrollo de los capítulos anteriores, en el presente capítulo se expone un modelo¹⁴, que permita dar una respuesta integral al problema planteado, apoyado e impulsado por una herramienta gerencial que es la Planificación Estratégica; no siendo la panacea y la solución misma del Problema, sino una herramienta que guíe el camino a

¹³ Ver: Coordinadora del Contrato Social por la Vivienda. Coordinadora del Proyecto PASO A PASO del Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito 2007.

¹⁴ Mokate Karen, curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo. INDES Agosto-Octubre 2007, P.120.

recorrer para alcanzar los objetivos estratégicos y lograr superar los problemas centrales y mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

El modelo en su contenido abarca:

1. En primer término, una propuesta técnica innovadora, eficaz, útil y financieramente viable; que en base a respuestas técnicas y de aplicación legal, den respuesta al problema planteado. Si el problema es grande, la solución, la solución debe ser dada en igual medida y dimensión. Enfrentar el problema parroquial o cantonalmente, si bien ayuda a los beneficiarios puntuales, no es la base de una solución integral.
2. En segundo lugar, y como hecho derivado del primero, la materialización de la propuesta debe darse a través de una organización enfocada en resultados para el desarrollo; en una gerencia efectiva y estratégica, la forma de utilización de la herramienta administrativa (plan estratégico), que contiene la metodología para la definición del Problema a resolver, el análisis FODA, la metodología para concreción y la definición de la misión y visión, la manera de estructuración de la cadena de valor o de objetivos estratégicos; los ejes o líneas de acción; la concepción de la implementación; el sistema de monitoreo y evaluación entre otros aspectos. En Ecuador la gerencia efectiva y estratégica debe superar a la históricamente burocracia indolente, que únicamente piensa en defender sus intereses, sin ni siquiera reflexionar sobre la utilidad del rol que desempeñan.

Todos los aspectos mencionados, se expresan con base conceptuales, que apoyan en la metodología.

La Planificación Estratégica ha sido concebida con un enfoque de desarrollo humano sustentable: esto es, como ciudadanos en el centro de preocupación, sujetos y objetos de la planificación, participando en cada una de sus etapas como protagonistas de la propia realización personal y comunitaria.

Este modelo de gestión enfocada para el desarrollo de la población objetivo, no es exclusivo para el sector social, si no que puede aplicarse este esquema a programas ampliados sectoriales, así como también a nivel país. Si lo hubiéramos concebido muchos años atrás, otro sería nuestro destino y calidad de vida ahora.

El enfoque estratégico que se presenta, parte del hecho que nada es absoluto, el todo es mucho más que el conjunto de las partes, que para que el Plan consiga guiar efectivamente el camino debe enfocarse holísticamente, nada lineal.

Se espera que este modelo de gestión presentado, sea útil para los diferentes actores, especialmente la propia población objetivo; que sienta las bases para la mejora de la calidad de vida y trascienda en el tiempo, así exista de autoridades o ciertos actores.

3.2 Propuestas de Tecnologías alternativas para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores constructores.

3.2.1.- Antecedentes

La firma del Ing. Arq. Jorge Chamorro, en cumplimiento de uno de sus objetivos estatutarios, como es el de promover la participación de inversionistas nacionales e internacionales en proyectos de vivienda

industrial de interés social, ha considerado que nuestro país debe incentivar en los inversionistas un interés genuino en el manejo de la influencia social de los proyectos y no simplemente en su financiamiento. Cuando las inversiones internas se utilizan únicamente en redes de agua potable, en plantas de tratamiento de aguas servidas o en sistemas de transporte subterráneo y otras obras de infraestructura, la comunidad está adquiriendo activos muy caros cuyos costos sólo pueden recuperarse después de diez o veinte años. Respecto de las personas situadas en extrema pobreza (quintil 1) se entendería difícilmente recuperable.

Esto pone al inversionista en una situación especialmente vulnerable en relación con posibles acontecimientos adversos en el futuro. Más aún, hay que tomar en cuenta que estas obras si bien son de beneficio social en una forma global, no solucionan los intereses particulares del núcleo familiar, base de la sociedad. La familia que compra un terreno y construye una casa o un negocio adicional, por ejemplo, descubre que los pagos subsecuentes que vaya haciendo a lo largo de cinco o diez años, se están revirtiendo en el beneficio de la plusvalía de su propiedad, es decir, que en cualquier momento puede recuperar su inversión inicial. Pero en cambio, si le venden únicamente un terreno con alícuotas de tubería de agua y de alcantarillado, descubrirá después de muchos años que su inversión ha sido políticamente utilizada y que no es dueño de nada o de que, el mal mantenimiento por parte de las autoridades locales ocasionaron que su inversión familiar se diluya en el deterioro. Peor aún, en el escenario menos alentador sucede que financia la creación de tugurios inviables, fuente de los peores vicios y problemas sociales.

Por otro lado, en algunos países latinoamericanos, al igual que en el Ecuador, el Estado y otros organismos públicos no construyen viviendas para familias con ingresos mensuales inferiores a \$ 500.00 US, considerando este monto como el ingreso familiar de hasta tres miembros que compartan la vivienda. En el Ecuador la clase media y media baja,

son las más favorecidas porque el ingreso familiar, considerando a tres miembros aportantes puede superar los \$ 500.00 US en promedio, para obtener un préstamo para una vivienda. Sin embargo, los más pobres no solo se encuentran excluidos del mercado, sino de los propios proyectos sociales.

3.2.2.- Qué es Vivienda de Interés Social

Algunas entidades consideran como vivienda de interés social a una vivienda económica que este al alcance del bolsillo de la familia de bajos recursos; determinados promotores (en ausencia de un diseño integral y política nacional sobre el tema) consideran que es una vivienda de escasas dimensiones y de baja calidad, en consideración a que su costo es bajo y su nivel de utilidad también escaso. Por último, otros más consideran que las viviendas de interés social deben estar exentas de los servicios de infraestructura fundamentales y obras urbanas comunales y recreativas. Todos estos han sido los errores históricos que hemos analizado en capítulos anteriores.

El concepto del diseño del proyecto de vivienda de interés social siempre ha sido uno de los más difíciles de la arquitectura urbana porque no da lugar, casi en nada, a las formas artísticas. Esto tampoco quiere decir que la vivienda de interés social debe ser fea y lúgubre, como ha sucedido respecto de la vivienda obrera, por ejemplo. El diseño es fundamental en los resultados, ya que invirtiendo exactamente los mismos recursos humanos y financieros, puede obtenerse viviendas acogedoras o por el contrario nada afables. Sin duda que un habitat lúgubre afecta muy negativamente en la psicología de quien las habita.

Para nosotros (en el entendimiento de la técnica de JCH Consultores), con una mayor integración de todas las clases sociales de la población; el modo de vida y diseño de la vivienda de interés social, debe representar

el equilibrio que exige el resultado de las inversiones realizadas, por una parte, y por otra parte, que fundamentalmente la vivienda cumpla sus funciones (aun dentro de los límites de dimensión mínima), es decir, de comodidad para la familia de bajo costo y que los espacios construidos no tengan desperdicio y todo corresponda a una función específica. Este es el análisis que distingue al buen Arquitecto que posee las cualidades de analizar los problemas y sus interrelaciones, frente a quien apila material de construcción (en desdiseños) teniendo como fin aumentar a toda costa su lucro. La combinación de un análisis racional y el sistema constructivo da indiscutiblemente las pautas de una estética balanceada. En vivienda de interés social la “estética balanceada” es vital para salvaguardar la salud física y mental de sus ocupantes.

Por otro lado, la experiencia de la empresa relacionada con el hábitat latinoamericano, considera que la vivienda de interés social debe corresponder a las siguientes condicionantes:

A.- **Resistencia estructural** frente a agentes externos, climáticos o telúricos. En efecto, siendo esta casa la inversión máxima de la vida familiar, no puede estar expuesta a que la destrucción de la misma cause también la destrucción familiar o su desintegración (figurativa y materialmente hablando), pues difícilmente podrían sobreponerse económicamente a una destrucción total o parcial de su casa, y más aun si el colapso estructural conlleva la muerte o heridas personales. Ningún otro estrato socio económico requiere tanto de una casa sólida como el que necesita una familia de bajos recursos, sin embargo suele suceder todo lo contrario.

B.- **Posibilidad de crecimiento progresivo.** En la eventualidad de afrontar situaciones económicas difíciles en un futuro mediano. Los hijos

que crecen y forman una nueva familia tienen la posibilidad de instalar su hábitat con muy poca inversión sobre la misma casa de sus padres, con diseños predeterminados y cálculos estructurales proyectados para esta eventualidad. Además la posibilidad de crecimiento vertical ahora a toda la sociedad costes de terrenos y de obra de infraestructura. Lo dicho se evidencia en países con alta densidad de población, como China, donde la vivienda de interés social debe darse en edificios altos. En definitiva construir vivienda de un solo piso, sin capacidad estructural de soportar nuevos pisos es un desperdicio de espacio útil e infraestructura.

3.2.3.- La demanda de vivienda en Ecuador

Las diferentes fuentes de información sobre el déficit de vivienda, (INEC, MIDUVI, SENPLADES) y otras privadas, coinciden en que, hasta el año 2007, el déficit de vivienda en el Ecuador fue de un 1´430.000 unidades habitacionales, englobadas dentro de diferentes categorías. Aunque el déficit de vivienda se encuentre distribuido porcentualmente a la población en todo el país, por razones de la inmigración campesina a las ciudades, se ha concentrado en un porcentaje alto en las provincias del Guayas y Pichincha, ya que entre estas dos provincias superan más de la tercera parte del déficit habitacional en el Ecuador.

La cifra de 1´430.000 unidades de vivienda de déficit, estimada en la actualidad, deberíamos seleccionarla de la siguiente forma:

- Déficit de calidad de vivienda, es decir, que se puede solucionar con un programa de mejoramiento de vivienda, que lo tiene implementado el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 38%.

- Déficit cuantitativo de **vivienda nueva**, que sería del **62%**

Es decir, que el **déficit real** de vivienda nueva en el Ecuador se podría estimar en 886.600 unidades de vivienda.

De este porcentaje, un 30% corresponde a viviendas de nivel medio y medio alto y un 20% más corresponden a familias que si bien no son poseedores de la vivienda, han vivido toda su vida en propiedades arrendadas o heredadas, habiéndose convertido en parte de su status este sistema de habitabilidad, apartando de sus prioridades la posibilidad de inversión en vivienda nueva.

Entonces, la demanda real de **vivienda de interés social** se podría determinar en **443.000 unidades de vivienda**.

Durante el año 2008, si consideramos que la emisión de bonos de vivienda nueva, generalmente estuvieron respaldados con la ejecución de programas de vivienda, por promotores privados, auspiciados ya sea por el Gobierno Central o por los Gobiernos seccionales, se ha cubierto el índice de crecimiento del déficit de vivienda, por lo cual estimamos que al año 2009, el déficit de vivienda social real se puede seguir considerando en **443.000 unidades de vivienda nueva**, por no decir más en razón del crecimiento poblacional y migración tanto compensa como extranjera (colombiana y peruana).

Lo dicho reafirmaría el hecho de que todos los esfuerzos realizados en el tema apenas permiten sostener los niveles de déficit.

Según datos estadísticos y proyecciones del Consultor, ajustadas a la cifra de 400.000 unidades, considerada exclusivamente como vivienda social.

PROVINCIA	DEMANDA REAL*	OFERTA DE VIVIENDA		OFERTA
		REGISTRADA	EN CONSTR.	TOTAL

Azuay	26.000	320	695	1.015
Bolívar	8.200	140	297	437
Carchi	5.680	450	368	818
Cañar	8.100	257	165	422
Chimborazo	16.300	670	845	1.515
Cotopaxi	11.340	468	387	855
El Oro	28.700	1.980	1.300	3.280
Esmeraldas	26.180	1.100	360	1.460
Guayas**	92.400	27.200	4.800	32.000
Imbabura	19.200	1.200	540	1.740
Loja	13.500	1.900	870	2.570
Los Ríos	14.000	1.150	450	1.600
Manabí	38.700	3.400	1.760	5.160
Morona	2.300	100	80	180
Napo	5.800	460	280	740
Fco. De Orellana	3.500	400	160	560
Pastaza	4.300	230	180	410
Pichincha **	88.300	19.400	3.570	22.970
Sucumbios	5.100	560	180	740
Tungurahua	22.200	950	340	1.290
Zamora Chinchipe	3.100	180	130	310
TOTALES	443.000	62.515	17.757	80.272

- La demanda real, según INEC y MIDUVI supera estas cifras pero las consideraciones son subjetivas, por lo que el estudio adoptó en forma porcentual, las cifras indicadas.

** Los porcentajes de demanda y oferta incluyen las nuevas provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, por cuanto estas últimas no cuentan con ninguna información de las respectivas oficinas de planificación municipal.

5.2.4.- La oferta actual

En el cuadro detallado anteriormente se puede observar que existen 80.272 unidades de vivienda en oferta. Esta cifra parece acercarse a

cumplir por lo menos con el déficit anual de vivienda. Sin embargo, de esta oferta actual de vivienda, apenas un 16% se encuentra dentro de los precios considerados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), como vivienda de interés social, es decir, que se están ofertando en este momento, aproximadamente 12.843 viviendas dentro de los parámetros de precio considerados como vivienda de interés social (menos de 20.000 USD para una vivienda mínima, con obras urbanas completas). El problema de los precios se dificulta al no tener un diseño general de vivienda, no aprovechar la economía de escala ni utilizar una producción industrial de materiales y partes. Esto también ha redundado en el hecho de que sea tan variante la calidad de la vivienda ofertada a través del bono del MIDUVI.

Es importante señalar entonces que, la mayoría de los empeños de la Empresa Privada están orientados a conseguir un porcentaje más alto de utilidades con la construcción de viviendas para estratos de mejores posibilidades económicas. Esto tiene una razón de ser, no necesariamente válida, y es que los sistemas de construcción tradicionales (artesanales), mediante la utilización de mamposterías de ladrillo o de bloque encarece demasiado la construcción en función de los tiempos de mano de obra utilizados para la terminación de la vivienda. A esto se suma el hecho de control, seguimiento y fiscalización de programas totalmente diferentes encarece los costos de los proyectos y consecuentemente de las viviendas.

5.2.5.- La Construcción Industrializada

“Lo ideal sería que el Ecuador pueda pasar de un esquema de producción petrolero, agrícola y artesanal a uno industrial de alta tecnología. Sin embargo, esta reorientación podría llevar mucho tiempo, si no se ejecutan programas de mejoramiento del capital humano que permitan a las

nuevas y actuales industrias contar con mano de obra técnica y calificada.”¹⁵ De hecho es que no se ha logrado consolidar sistemas industrializados en el país, salvo contadas excepciones.

Teóricamente, a nivel macro, se entiende por industrialización al proceso por el que un Estado, comunidad o circunscripción territorial da el salto cuantitativo y cualitativo de una economía basada en agricultura, extracción de recursos naturales, y producción artesanal, a una fundamentada en el procesos tecnológicos (técnica aplicada a la producción de escala), y en el que éste representa en términos financieros el soporte básico del Producto Interior Bruto y en términos de ocupación ofrece trabajo a la mayoría de la población.

El nivel de desarrollo tecnológico aplicado y el beneficio de la producción en gran escala, dan los valores agregados y beneficio a la producción industrializada sobre pequeños sistemas carentes de tecnología aplicada.

Es por ésta razón que, es imprescindible la producción de vivienda de manera más rápida y con costos inferiores, no por reducción de calidad sino en base a la economía de escala. La industrialización de la construcción en otros países en vías de desarrollo (ver el ejemplo de Corea, Egipto, Argentina, México) ha sido un procedimiento altamente reconocido y valorado, siendo el más indicado para responder un problema de altas connotaciones, dimensiones e incidencia.

En términos generales, con el sistema de construcción industrializada, se han construido en todo el mundo más de 12 millones de casas, con resultados de aceptación excelentes, por su durabilidad, sus

¹⁵ Diario El Hoy, Editorial “La necesaria Industrialización”, Publicado el 23/Agosto/2007.

características antisísmicas, su rapidez en la construcción y las posibilidades de crecimiento vertical progresivo.

En el Ecuador, los sueldos de los trabajadores no calificados se han incrementado notoriamente, al punto de encontrarse entre los mas altos de Sudamérica. Para justificar una gran inversión, la empresa privada debe tener clara la diferencia real entre los costos de industrialización y los de la producción tradicional- artesanal.

La falta de sistematización y adopción de sistemas industrializados constructivos, por parte de las empresas privadas y/o públicas, sea por el temor de realizar una gran inversión y no poder recuperarla o, sea porque prefieren manejar un bajo número de clientes con mejores utilidades por cada uno de ellos, ha provocado que no se haya implementado en el Ecuador el concepto de la industrialización en la construcción de viviendas.

La Empresa JCH CONSULT , ha orientado desde hace 25 años, sus esfuerzos a la construcción de viviendas con sistemas industrializados, es decir, la construcción de viviendas en serie, que ya sea por medio de procedimientos constructivos in situ o por la utilización de sistemas prefabricados, con los que se ha logrado bajar los costos unitarios de la obra, entregando de esta manera un mejor producto final al cliente, haciéndole beneficiario directo de los abatimientos de los costos por razón del proceso industrial.

Para cumplir con este objetivo, solicitamos al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI, que incluya dentro de sus políticas nacionales de solución al problema el **SISTEMA INDUSTRIALIZADO MODULAR DE MUROS PORTANTES - SIMPORT** el mismo que fue registrado como **SISTEMA JCH CONSULT** mediante resolución

Ministerial, apoyada en el informe de la Politécnica Nacional del Ecuador de febrero 1 de 1998. Aclarando que es mencionado sistema solo es una parte del proceso constructivo industrializado.

5.2.6.- Propuesta de construcción por provincias

La propuesta de JCH, recogida en esta tesis en miras a solucionar el problema que fundamenta la misa, tiene como meta para cubrir un 8.34% (identificada como población más vulnerable) de la demanda, 30.000 viviendas de interés social, localizadas todas las provincias del Ecuador, en número proporcional a su demanda y al Plan Nacional de uso del suelo.

PROVINCIA	%	PROPUESTA DE CONSTRUCC.		TOTAL POR PROVINCIA
		URBANA	RURAL	
Azuay	6	1.440	360	1.800
Bolívar	3	720	180	900
Carchi	2	480	120	600
Cañar	2	480	120	600
Chimborazo	4	960	240	1.200
Cotopaxi	3	720	180	900
El Oro	7	1.680	420	2.100
Esmeraldas	6	1.440	360	1.800
Guayas	19	4.560	1.140	5.700
Imbabura	5	1.200	300	1.500
Loja	3	720	180	900
Los Ríos	4	960	240	1.200
Manabí	9	2.160	540	2.700
Morona	0.5	120	30	150
Napo	1	240	60	300
Orellana	1	240	60	300
Pastaza	1	240	60	300
Pichincha	17	4.080	1.020	5.100
Sucumbios	1	300	60	300

Tungurahua	5	1.200	300	1.500
Zamora Chinch.	0.5	120	30	150
TOTALES	100%	24.000	6.000	30.000

JCH CONSULT

3.2.7.- Costo desglosado de cada casa

El presente estudio, se fundamenta en la información de costos de JCH CONSULT de cada una de las provincias del Ecuador. Con el objeto de ser coherente y realista con la realización del Plan de Vivienda Social para todo el Ecuador, se han tomado valores promedio tanto para costos del terreno como para la ejecución de las obras, considerando que los costos se abatirán, en la medida del mayor o menor número de viviendas que se ejecute en el mismo Programa.

Se ha considerado una vivienda mínima de **42 m2 de construcción** en un solo piso, con losa y resistencia para que el propietario pueda levantar hasta 2 pisos más en el futuro. La casa se entregará con paredes lisas y pintadas, baños y cocina completos y funcionando, puertas de madera o PVC, ventanas de aluminio o PVC. Únicamente no se incluirán closet y mueble alto de cocina.

El lote mínimo considerado es de 91 m2 y su costo estará en función de la participación de las municipalidades en proporcionar grandes lotes marginales a un precio bajo. El Constructor deberá entregar a dicha municipalidad, las obras de infraestructura y urbanización totalmente terminadas.

JCH resumen del presupuesto por casa

unidad inmobiliaria:

Casa de 42 m2 de construcción cubierta sobre terreno de 91 m2. Estructura de hormigón armado en muros portantes y losa con resistencia para crecimiento progresivo vertical. Acabados básicos.

presupuesto:

1. Costo directo e indirecto de la construcción de acuerdo al presupuesto detallado ...	\$ 11.484.58
2. Costo de las obras urbanas: redes de agua, redes de alcantarillado sanitario y pluvial, redes eléctricas, bordillos y aceras, calles lastradas o empedradas, pasajes y áreas de recreación comunal. Porcentaje para un lote mínimo de 91 m2:	\$
1.215.42	
3. Costo estimado del terreno, cuyo valor, según normas aplicadas para vivienda de interés social, no debe superar el 8% del valor neto de la construcción (vivienda mínima)*	<u>\$ 800.00</u>
valor total de la casa	\$ 13.500.00

3.2.8 Cronogramas modelos

El cronograma propuesto es una matriz modelo, en el presente caso está referido a tiradas de 82 unidades. El cronograma es una matriz dinámica que puede ser adaptada a los proyectos según las necesidades del caso y el número de beneficiarios.

JCH ING. ARQ. JORGE CHAMORRO - CONSULTORES Y CONSTRUCTORES

PLAN HABITACIONAL "VIVIENDA DE INTERES SOCIAL "

PROYECTO PARA LA CONSTRUCCIÓN EN GRUPOS DE 82 CASAS DE UN PISO

PROFESIONAL RESPONSABLE : Ing. Arq. Jorge Chamorro Proaño Reg. CAE-P-0832

MODELO DE CRONOGRAMA DE INVERSIÓN QUINCENAL, PLAN DE CONSTRUCCION Y ENTREGA DE LAS CASAS

QUINCENAS
DE
PROGRAMA

CONCEPTO	MONTO	1	2	3	4
INVERSIÓN POR CONCEPTOS GLOBALES	1'107.000				
1.- PLANIFICACIÓN Y APROBACIONES	37.000	37.000			
2.- PAGO POR TERRENO Y ESCRITURAS	70.000	35.000	35.000		
3.- COSTO DE CONSTRUCCION CASAS	900.000				
3.1.- PLATAFORMAS	150.000				30.000
3.2.- MUROS DE HORMIGÓN	450.000				
3.3.- LOSAS DE UNO Y DOS PISOS	200.000				
3.4.- ACABADOS	100.000				
3.- COSTO DE URBANIZACIÓN	100.000				
TOTAL DE INVERSION QUINCENAL		72.000	35.000		30.000
INVERSION ACUMULADA	1'107.000	72.000	107.000	107.000	137.000
TERMINACION Y ENTREGA DE CASAS					
CASAS DE UN PISO					
1.- Casas 1 a 10					
2.- Casas 11 a 20					

3.- Casas 21 a 30					
4.- Casas 31 a 40					
5.- Casas 41 a 50					
6.- Casas 51 a 60					
7.- Casas 61 a 70					
8.- Casas 71 a 82					

3.2.9 Presupuestos modelos

El presupuesto modelo, en el presente caso está referido a tiradas de 82 unidades. El presupuesto es una matriz dinámica que puede ser adaptada a los proyectos según las necesidades del caso y el número de beneficiarios.

JCH presupuesto general de obras de urbanización, tiradas de 82 unidades

Concepto	costo global	costo/casa
1.- Movimiento de tierras, rasanteo y compactación.	21.160.00	85.00
2.- Alcantarillado sanitario y pluvial	48.760.00	235.00
3.- Redes de agua potable e incendio	47.472.00	218.00
4.- Redes de alta tensión, baja tensión, transformadores e iluminación pública	70.104.00	381.00
5.- Obras civiles, calle principal adoquinada, aceras y bordillos. Bordillos en pasajes , muros de cerramiento	49.680.00	270.00
6.- Sala comunal y departamento de Conserje,		

15.-	Mesón de cocina de H.A.	ML	1,5	36,00	54,00
16.-	Cerámica clase A en pisos, baños y cocina	M2	36,5	14,70	536,5
17.-	Muebles melamínicos altos y bajos en cocina	ML	3,9	158,00	616,2
18.-	Puerta de ingreso panelada, con cerradura	Pza.	1	118,00	118,0
19.-	Puertas paneladas interiores con cerradura	Pza.	3	96,00	288,0
20.-	Closets fachada melamínica con cajonera	M2	8,64	92,40	738,3
21.-	Alfombra pelo corto, incluídas barrederas	M2	17,2	16,60	285,5
22.-	Ventanas de aluminio anodizado, corredizas, con vidrio 3mm claro	M2	5,4	46,00	248,4
23.-	Instalaciones sanitarias y pluviales en PVC 4" y 2" incluye sobrepiso de 15 cm. en baños	Pto.	7	26,00	182,0
24.-	Drenaje exterior con tubería de cemento de 15 cm	ML	13	13,80	179,4
25.-	Caja de revisión 60x60 cm de cemento	Pza.	3	38,00	114,0
26.-	Instalaciones de agua fría con tubería de 1/2"	Pto.	6	18,50	111,0
27.-	Instalación de agua caliente para baño y cocina	Pto.	3	22,80	68,40
28.-	Calefón a gas	U	1	248,00	248,0
29.-	Instalaciones eléctricas interiores	Pto.	15	24,70	370,5
30.-	Tablero de control de 4 puntos	Pza.	1	48,00	48,00
31.-	Inodoro blanco EDESA con accesorios	Pza.	1	72,50	72,50
32.-	Lavabo blanco EDESA 1 con llave y acc.	Pza.	1	48,00	48,00
33.-	Ducha cromada y mezcladora	Pza.	1	18,30	18,30
34.-	Lavaplatos de acero inox. con llave	Pza.	1	48,00	48,00
35.-	Lavandería exterior con llave	Pza.	1	95,20	95,20
36.-	Llave de manguera exterior	Pto.	1	14,00	14,00
37.-	Acera de ingreso	M2	3	11,30	33,90
38.-	Antepecho de bloque en perímetro de losa	M2	5,7	23,00	131,1
39.-	Pintura primer en exterior e interior	M2	198	3,20	633,6
40.-	Techo de ardex translúcido en cocina	Pza.	1,0	140,00	140,0
Total					1148

3.2.10 Viabilidad técnica JCH

3.2.10.1 Antecedentes

Hace aproximadamente 6000 años, los babilónicos inventaron un sistema de construcción basado en mampuestos de arcilla cocida que, unidos con argamasa, les permitieron levantar paredes sólidas para todo tipo de

construcciones que solucionaron las necesidades de habitabilidad de aquellos tiempos. Nació entonces el ladrillo o tabique, el cual prácticamente no ha tenido variación en su constitución y tamaño desde entonces.

Es decir, durante este larguísimo período de la humanidad, únicamente hemos avanzado en mejorar la calidad del tabique, perfeccionar su fabricación, agregar algún aditivo de resistencia y nada más que aquello. El *proceso artesanal* de construcción de hace 6000 años sigue siendo aún un *proceso artesanal de construcción*. En Ecuador aún se sigue construyendo con barro y bambú (base tipo del adobe), modalidad que refiere de altos niveles de inversión en razón del material y tiempo requerido.

El propietario de un lote que decide levantar su casa, o el profesional que tiene un contrato de construcción para una vivienda unifamiliar, contrata a su vez a un grupo de artesanos de la construcción para que éste ejecute las labores de excavación, cimentación, paredes, estructura y acabados, convirtiéndose estos trabajadores como por arte de magia en albañiles de obra civil, carpinteros, fierros, colocadores de cerámica, estucadores, pulidores, lacadores, electricistas, plomeros y en expertos de cualquier actividad colateral que la obra requiera hasta su terminación.

En definitiva, la construcción de una casa se desarrolla generalmente como una actividad artesanal. Pero, ¿no es la construcción es una INDUSTRIA, calificada como tal dentro de las actividades productivas de un país? En Ecuador, la respuesta no es muy alentadora, más aun cuando buena parte de la obra civil nacional obedece a procesos de auto-construcción.

3.2.10.2 Programación CPM-PERT

La necesidad de hacer algo por actualizar las técnicas de la construcción, por desarrollar nuevos procesos industrializados para construir cientos de casas con el mismo esfuerzo, tiempo y personal que empleamos para levantar unas cuantas, es lo que como investigador me lleco a proponer la aplicación de la programación CPM-PERT para optimizar el desarrollo de las actividades que componen una obra.

Esta programación, conocida como RUTA CRITICA determina la importancia de cada actividad dentro del proceso constructivo. Esto, valga la redundancia, en razón de que en la auto-construcción o construcción artesanal no se utiliza la gerencia de operaciones, como medio de verificar la eficiencia de las actividades.

Creadas por separado y aplicadas para los programas de la NASA, tienen vigencia, para las actividades de la construcción desde hace más de veinte años en los EEUU, en donde se han perfeccionado hasta tal punto, que la actividad crítica puede modificarse automáticamente día a día, o incluso en horas, en un programa de computación, dependiendo de los informes de avance de obra que ingresan los diferentes de trabajo. Es por ello que quines aplican el conocimiento y la tecnología aplicada a los procedimientos productivos obtienen mayores resultados invirtiendo igual o menor cantidad de recursos, en comparación de aquellos que no lo hacen.

JCH CONSULT ha diseñado una expresión gráfica de estas redes, para comprensión clara de cualquier técnico de campo no especializado. Cada una de las actividades es previamente sujeta a un proceso de calificación de prioridades, considerando la dependencia de otra actividad y su condicionante a la siguiente actividad. En este cuadro de secuencias, se

determinan también los tiempos de actividad, para lo cual se aplican los rendimientos óptimos que se describen mas adelante en el estudio de movimientos y tiempos.

Lo dicho confirma lo criterios anteriormente expresados de que en Ecuador la falta de tecnología aplicada y debida administración de procesos, es más crítica que la misma falta de recursos, incluidos los financieros.

3.2.10.3 Los Movimientos y Tiempos

Los primeros estudios de tiempos, iniciados por Taylor, se utilizaron primordialmente para determinar los tiempos “tipo” a emplearse en una actividad productiva. El estudio de movimientos en cambio, de autoría de los Gilbreth, se empleó en gran parte para el perfeccionamiento de los métodos. El estudio de los tiempos se empleó durante algunos años para optimizar el pago de primas sobre el salario de trabajo. Paralelamente, el estudio de movimientos se empleó en hallar los métodos mas sencillos para ejecutar una tarea determinada.

Juntados estos dos sistemas de control de obra se creó el ESTUDIO DE MOVIMIENTOS Y TIEMPOS que vino a constituirse en una de las herramientas principales de la planeación y programación de un proyecto.

El estudio de movimientos y tiempos es el análisis sistemático de los métodos de trabajo, con el fin de:

- 1.- Desarrollar mejores métodos y sistemas, generalmente con costos mínimos.
- 2.- Normalizar dichos sistemas y métodos para todas las actividades de un proceso.

- 3.- Determinar el tiempo necesario para que una persona, calificada y convenientemente adiestrada, realice cierta tarea u operación, trabajando a marcha normal y,
- 4.- Ayudar al obrero, adiestrándolo con el mejor método.

Estas cuatro partes del objeto del estudio, se enmarcan en dos **objetivos primordiales** que son:

El **estudio de movimientos o estudio de métodos**, con el fin de hallar el mejor procedimiento para realizar un trabajo y,

El **estudio de los tiempos o medidas del trabajo**, para determinar tiempo “tipo” de una tarea concreta.

3.2.10.4 Selección del método

Para la selección del mejor método, dentro del sistema constructivo JCH, se emplea como toda Empresa productiva, técnicos, obreros, máquinas y materiales. Para proyectar un proceso de rendimiento óptimo, se recurre al método general de resolución de problemas que en las ciencias físicas y las aplicadas (utilizadas en construcción) se conoce como “método sistemático o método científico”, el cual, escuetamente se puede exponer como sigue:

- a) *Definición del problema.*- Es una exposición general del objetivo a conseguir, es decir, se identifica el problema.
- b) *Análisis del problema.*- Se determinan las restricciones del método actual, si la actividad ya se está realizando.
- c) *Búsqueda de las posibles soluciones.*- Se ensaya el método de eliminación, aplicando los principios de economía de movimientos y se emplea imaginación creadora.

- d) *Valoración de las diversas soluciones posibles.*- Se determina la mejor solución, que puede ser: el método que tenga el costo mínimo o que requiera menor capital; el método que permita concluir una actividad en el menor plazo o, el método que dé la calidad óptima o el mínimo desperdicio de material.
- e) *Recomendaciones para la puesta en práctica.*- Se prepara un informe escrito, en el que se analicen las alternativas aceptadas para que los Directores tomen una dedición.

El objetivo es entonces concebir un sistema, una secuencia de operaciones y un procedimiento que conduzca a la mejor solución.

El segundo paso será la NORMALIZACION DE LA OPERACIÓN, en donde se describirán, por escrito en una hoja de instrucciones, las tareas específicas para ejecutar cada actividad, en recursos materiales, equipo a emplearse y calidad de la mano de obra.

3.2.10.5 Determinación del tiempo tipo

También determinado “medida del trabajo” o “ritmo del trabajo” es el número de horas que requiere un obrero calificado y entrenado para ejecutar una determinada operación o tarea, cuando trabaja, dentro de un cronograma de trabajo.

El tiempo “tipo” debe ser considerado desde la planeación y programación del proceso constructivo, en la estimación de los costos directos e indirectos y servir de base a un plan de primas sobre el salario básico (bonificaciones por rendimiento).

Dentro de la planeación del sistema industrializado modular que aplica **JCH CONSULT** se han estudiado las diferentes alternativas de métodos que cumplirían con los objetivos deseados en la construcción de viviendas. Estos son:

- a) Desarrollar un método que permita construir una casa o departamento en el menor plazo posible.
- b) Optimizar los costos en términos racionales, de tal manera que, estén por debajo de los que genera una construcción tradicional no industrializada.
- c) Mejorar la calidad de la construcción y sus características de resistencia sísmica.
- d) Considerar la capacidad estructural de crecimiento progresivo vertical de la vivienda.

Para determinar el tiempo “tipo” o ritmo ideal para que las actividades de la obra no se superpongan, JCH CONSULT eligió la actividad crítica de la red CPM-PERT y decidió condicionar este tiempo o “ritmo de trabajo” a las demás actividades.

El tiempo tipo o ritmo elegido para la programación de la obra fue de **UN DIA HABIL**, tiempo al que se condicionarán todos los recursos de mano de obra de tal manera que cada actividad tenga un espacio de un día por casa o por módulo elegido.

3.2.10.6 La Tecnología Industrializada Modular JCH

Al decir de la empresa JCH, la tecnología de construcción desarrollada, ofrece garantía de resistencia estructural y sísmica, velocidad de la construcción, obras limpias y altos índices de calidad.

JCH ha trabajado desde hace algunos años con una gran variedad de tecnologías, desde los sistemas tradicionales de construcción hasta tecnologías alternativas, utilizando materiales tradicionales y ecológicos, sintéticos y reciclados. Sin embargo, hemos registrado nuestro propio

sistema, en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Ecuador como el Sistema JCH CONSULT, que permite la construcción de viviendas con paredes sólidas de hormigón armado (diafragmas) con malla de acero estructural al centro y refuerzos adicionales puntuales, lo cual convierte a cada una de nuestras casas en una unidad sólida e integral, bajo la modalidad de “estructura caja”.

Para esto, cada centímetro de pared funciona como un diafragma, eliminando totalmente el uso de ladrillos, bloques, enlucidos, repellados y otros rubros de obra que no solamente encarecen la construcción innecesariamente, sino que no proporcionan la suficiente garantía de solidez estructural, por lo cual, dentro de este concepto estructural de obra civil de JCH, constituye un “Seguro de vida” incluido, puesto que la experiencia de un gran número de empresas que construyen casas en todo el mundo con tecnología industrial, demuestran un bajísimo porcentaje de tragedias personales en el caso de sismos fuertes, en comparación con cualquier otra tecnología o con estructuras tradicionales construidas artesanalmente.

El sistema industrializado JCH se basa fundamentalmente en la utilización de formaletas o encofrados metálicos o de aluminio para la fundición en obra de: pisos, paredes y losas, con lo cual no solamente logramos una gran resistencia sino bajar notablemente los tiempos de construcción y consecuentemente los costos. El costo de una sola casa con esta tecnología sería probablemente de un 30% más alto que el costo de la misma casa con el sistema tradicional, sin embargo, la construcción de 50, 100 o más casas, permite bajar notablemente y en forma progresiva los costos, por la optimización de los recursos materiales y humanos empleados en la obra. De ahí que se reafirme lo dicho anteriormente, en el sentido de que la producción a gran escala, como sucede en toda actividad económica industrial, reduce sustancialmente los costos.

Conforme consta de los antecedentes constructivos de JCH, han su tecnología ha permitido establecer el record de velocidad de construcción en el Ecuador. Por ejemplo, con el programa de vivienda "Floresta I" de la ciudad de Guayaquil, constituido por 1.612 casas en 82 manzanas, que se construyeron en 10 meses a un ritmo de 16 casas diarias. Este ritmo se puede aplicar en cualquier otro programa de vivienda o conjunto habitacional en el que se construyan por lo menos 50 unidades de un mismo tipo de casas, independientemente de su diseño arquitectónico y que, por corresponder a programas masivos populares, se encuentran en un rango de 40 a 50 m² de construcción.

Dentro de la planeación y programación de un plan de vivienda masivo y para tener un método acorde con el estudio de movimientos y tiempos, se ha diseñado la construcción de cada par de viviendas con cuadrillas de personal que ejecutan UNA SOLA ACTIVIDAD (de las 14 básicas que constan en el plan de trabajo) logrando concluir un par de casas en 3 semanas de programa (15 días hábiles). A partir del primer día de la cuarta semana entonces, se entregan DOS CASAS DIARIAS por cada grupo de cuadrillas. Es decir que si programamos 5 cuadrillas se está en posibilidad de entregar 10 casas por día. Ello solo gráfica una pequeña célula que puede ser replicada en gran escala a nivel nacional.

La secuencia de trabajo de la cuadrilla de cada una de las actividades del programa de una casa, se encadena entonces con una igual actividad correspondiente a la segunda casa, en el tercer día a igual actividad en una tercera casa y así sucesivamente. La repetición diaria de la misma labor por parte de una cuadrilla, genera que cada día adquieran más destreza y por consecuencia se bajen los tiempos de ejecución de obra.

De existir un plan nacional que establezca una casa tipo a nivel nacional, la producción de partes de la misma se haría en grandes fábricas, es decir, los obreros en situ se concretan a realizar un trabajo de ensamblado.

3.2.10.7 Plano de modelo y foto del sistema

El sistema de construcción industrial permite la optimización de tiempos y recursos, además, otorga al producto final alta calidad y durabilidad; manteniendo los mismos estándares en todas las obras.¹⁶ Otra de las ventajas de la industrialización es la obtención de resultados homogéneos y uniformes, con independencia de lugar y época (estacional/ clima).

El sistema industrial JCH permite una construcción modular, y en plan puesto permite la ampliación de la vivienda a una segunda planta, pasando de 42 a 84 metros cuadrados. La base, el diseño y planificación para ambos casos se da sobre una misma plataforma.

La gran mayoría de las quejas, tanto personales, como de prensa, respecto a los proyectos del MIDUVI y de los proyectos de interés social contraídos con subsidio, han sido la calidad variante de proyecto a proyecto, y en muchos casos la calidad variante de vivienda a vivienda. Ante daños irreparables muchas viviendas han debido ser reconstruidas con materiales de la calidad adecuada. Con el sistema industrial se evita aquello, ya que las partes prefabricadas industrializadas tienen un alto control de calidad. En la práctica el director de la obra no puede perjudicar las construcciones al utilizar menor cantidad o calidad de materiales

¹⁶ Muchas de las críticas que empañan de forma general los esfuerzos realizados en tema de vivienda de interés social, se dan en razón de la mala calidad o falla estructural de casas mal construidas. En es el sistema industrializado todas las casas tienen la misma calidad. Para ampliar lo dicho ver: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/100884-las-viviendas-del-miduvi-presentan-varias-fallas/>

(principalmente en lo referido a hierro y cemento), como sucede en la construcción tradicional.

JCH. CONSULT

CONSULTORES DEL DESARROLLO URBANO



PLANTA UNICA

ESCALA 1:100

CASA DE 42M2

CONSTRUCCIÓN DE CASAS CON SISTEMA INDUSTRIALIZADO

JCH. CONSULT

CONSULTORES DEL DESARROLLO URBANO



PLANTA UNICA

ESCALA 1:100

CASA DE 42M2

**CONSTRUCCIÓN DE CASAS CON
SISTEMA INDUSTRIALIZADO**

JCH. CONSULT

CONSULTORES DEL DESARROLLO URBANO



PLANTA ALTA

ESCALA 1:100

CASA DE 84M2

CONSTRUCCIÓN DE CASAS CON SISTEMA INDUSTRIALIZADO



En la foto aparece la construcción de una casa con la tecnología industrial d JCH.

3.2.11. Viabilidad financiera.

3.2.11.1 Subvenciones de la demanda mayoritaria y financiamiento de la demanda urgente.

Del estudio realizado podemos se concluye que existe una categorización:

- a. personas que necesitan por ingresos familiares conjunto acceden a subvención pública;
- b. personas que por su alto nivel de pobreza no acceden a programa o subvención alguna, (social y económicamente excluidos).

En todos los casos la construcción artesanal es cara, lenta e incaza de solucionar un problema de la magnitud señalada. Solamente el aprovechamiento de sistema industriales y economía de escala pueden permitir viviendas de calidad y bajos precios;

Lo dicho puede se resume a:

A. Personas trabajadoras que pueden acceder al sistema.

En razón de los principios de eficiencia económica y de política redistributiva, el Estado no construye ni subvenciona viviendas a familias con ingresos mensuales mayores a \$ 500.00 US; sin embargo, existen núcleos familiares con ingresos inferiores a 500 US, quienes dificultan la sostenibilidad de los proyectos; en otros casos, frente a los extremamente pobres, no hay proyecto financieramente sostenible. Considerando este monto crítico (500, 00 USD) como el ingreso familiar de hasta tres miembros. En el Ecuador la clase media baja y baja, a diferencia de los países vecinos, por ejemplo, pueden ser favorecidas con la propuesta de vivienda de interés social porque el ingreso familiar, considerando a tres miembros aportantes puede ser de \$ 500.00 US en promedio, para obtener un préstamo para una vivienda y acceder al bono o subvención gubernamental.

A modo de **conclusión** puede decirse que: para quienes están en el límite crítico, la gran parte de la población que integra el universo deficitario de vivienda, el sistema de incentivos, con las correcciones, redefiniciones y focalización propuestas, es útil y viable en lo técnico y financiero. Sin correcciones, implica una subvención que no se justifica.

B. *Personas de alto nivel de exclusión económica y social que no acceden al sistema.*

Sin embargo, en el país existe un universo de personas que por su situación tan precaria (subsistencia con 1 a 3 dólares diarios) no pueden acceder al crédito cooperativo ni tan siquiera a las subvenciones públicas. Hablando en cifras, **8.34%** del déficit habitacional nacional corresponde a las clases más vulnerables que nunca ha recibido asistencia gubernamental.

Numéricamente el porcentaje referido se traduce a la suma de 30.000 unidades (treinta mil viviendas). Según mapas de pobreza (los cuales deben ser pulidos y mejorados), gran parte de la población, sin limitare a ella, totalmente pobre (población afectada con altos índices de desnutrición, cretinismo, etc.) que requiere de vivienda y no pueden tener ingresos familiares de al menos 500 USD, se ubican en zonas donde abunda la población indígena, y por las condiciones geográficas y ambientales (páramo andino) crean un círculo vicioso de pobreza, enfermedad, ignorancia y marginalidad.

En grandes rasgos puede decirse que la población que se encuentra en el segmento A) es urbana, y la población que se encuentra en el segmento B) es rural. Sin embargo, ante la total marginalidad y falta de oportunidades la población B) sigue migrando a las ciudades y acrecentando el déficit urbano, como fuera expuesto en los anteriores capítulos de la presente tesis.¹⁷

¹⁷ En todas las grandes ciudades, entre ellas Quito y Guayaquil reciben a diario un número indeterminado de de nuevos emigrantes, razón por la cual el problema continua creciendo permanentemente.

Las 30.000 viviendas que se construirían previo a un censo, calificación y mapa detalle de pobreza y marginalidad representarían un costo para el Estado de:

<u>Valor</u>		
<u>Unitario</u>	<u>Universo</u>	<u>Inversión</u>
<u>11.484</u>	<u>30.000</u>	<u>344.520.000</u>

Total de personas atendidas: 150.000 (a razón de 5 por vivienda)

Bajo el supuesto de que el proyecto sea emprendido en un periodo político presidencial de cuatro años, la inversión anual sería de 86.130.000 (ochenta y seis millones de dólares anuales).

Esta suma se la obtendría, sin perjuicio de muchas alternativas nacionales e internacionales, solamente reduciendo los subsidios petroleros (2.696 millones anuales)¹⁸ en un 3 % (suma equivalente a ochenta millones de dólares 80.88 USD); o menor de la tercera subsidio eléctrico anual de más de 240 USD millones.

Cada vivienda generará por lo menos tres puestos de trabajo directos y dos indirectos, por 90 días, de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Competitividad. Con éste plan se lograría no solo dar vida digna a los más pobres de los pobres, que nunca han tenido un techo seguro ni salubre, sino dinamizar la economía creando trabajo para obreros de la construcción, cuyo origen también se encuentra en las clases bajas de la población.

¹⁸ Para el 2008 el subsidio petrolero fue de:

SUBSIDIOS	2006	2007	2008*
PETROLEO	1301,3	2115	2696
GAS	487,9	498	547
DIESEL	566,2	1266	1615
GASOLINA	247,2	351	534

Las obras complementarias se desarrollan con presupuesto municipal y con trabajos organizado de lo propios beneficiarios.

Valor Unitario	Universo	Inversión
2.016	30.000	60.480.000

La inversión realizada por todos los municipios intervinientes (no menos de 50) en los proyectos, sería de 15.120.00 USD anuales (302.000 USD en promedio), en el supuesto de que no se pueda contar con colaboración de la cooperación internacional, ni con trabajo valorado de los beneficiarios; caso en cual estas cifras se reducirían.

En el presente caso se generarían noventa mil (90.000) puestos de trabajo directos y sesenta mil (70.000) puestos de trabajo indirectos por la construcción de viviendas y aproximadamente la quinta parte de esa suma por trabajos de infraestructura.

Adicionalmente, debe considerarse que esa inversión generaría ahorros en seguridad, salud pública, obra pública (legalización o prestación de servicios básicos a invasiones), que han tenido un costo económico y social incuantificable en las últimas décadas.

Lo interesante de la propuesta es que al mantenerse la propiedad de las viviendas a nombre del Estado, los dineros erogados contablemente aparecerán como inversión y no como gasto en subsidios, como sucede respecto de los combustibles o electricidad.

A modo de **conclusión**:

- I. La propuesta es innovadora, nunca antes se ha realizado en el país.

- II. La propuesta realizada no es demagógica, al ser práctica bien puede ser desarrollada en el país.
- III. La propuesta sería una manera de incorporar a 150.000 personas a una vida digna, segura y saludable.
- IV. La población más necesitada (olvidada históricamente por la administración pública) al no ser objeto de crédito, ni tener posibilidad de otorgar garantía alguna sobre la propiedad, cabe la figura de un usufructo vitalicio (o temporal hasta superar la situación de extrema miseria), donde la propiedad queda con el Estado. Esto tiene 4 ventajas:
 - a) que únicamente las personas necesitadas puedan acceder a las viviendas y no se pueda hacer negocio con ellas, ni terceros puedan especular con los proyectos;
 - b) ahorrar costos de escrituras y transferencia de dominio;
 - c) reducir costos financieros ante la falta de garantías sufrientes o posibilidad de impago.
 - e) En caso de que el número de población objetivo se reduzca a consecuencia del mejoramiento de la condición del país, el Estado puede vender las viviendas y recuperar la inversión.
- V. Como bien se anotó, lo interesante de la propuesta es que al mantenerse la propiedad de las viviendas a nombre del Estado, los dineros erogados contablemente aparecerán como inversión y como gasto en subsidios, como sucede respecto de los combustibles o electricidad. En este caso, los más pobres tienen una prestación (uso de vivienda), más no reciben un subsidio.

3.2.11.2 Fidecomisos en el financiamiento de la construcción de vivienda de interés social

Los fidecomisos en el financiamiento de la construcción de vivienda de interés social, está dirigido al segmento descrito en el literal A) del punto anterior, es decir, personas trabajadoras que pueden acceder al sistema, ya que sus ingresos familiares en conjunto pueden llegar a 500,00 USD mensuales.

Para entender a cabalidad el tema debemos referirnos a la Ley de Mercado de Valores (Registro Oficial Suplemento N. 215, de Febrero de 2006), que en su parte pertinente expresa:

Art. 109.- Del contrato de fideicomiso mercantil.- Por el contrato de fideicomiso mercantil una o más personas llamadas constituyentes o fideicomitentes transfieren, de manera temporal e irrevocable, la propiedad de bienes muebles o inmuebles corporales o incorporales, que existen o se espera que existan, a un patrimonio autónomo, dotado de personalidad jurídica para que la sociedad administradora de fondos y fideicomisos, que es su fiduciaria y en tal calidad su representante legal, cumpla con las finalidades específicas instituidas en el contrato de constitución, bien en favor del propio constituyente o de un tercero llamado beneficiario.

El patrimonio autónomo, esto es el conjunto de derechos y obligaciones afectados a una finalidad y que se constituye como efecto jurídico del contrato, también se denomina fideicomiso mercantil; así, cada fideicomiso mercantil tendrá una denominación peculiar señalada por el constituyente en el contrato a efectos de distinguirlo de otros que mantenga el fiduciario con ocasión de su actividad. Cada patrimonio

autónomo (fideicomiso mercantil), está dotado de personalidad jurídica, siendo el fiduciario su representante legal, quien ejercerá tales funciones de conformidad con las instrucciones señaladas por el constituyente en el correspondiente contrato.

El patrimonio autónomo (fideicomiso mercantil), no es, ni podrá ser considerado como una sociedad civil o mercantil, sino únicamente como una ficción jurídica capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones a través del fiduciario, en atención a las instrucciones señaladas en el contrato.

Art. 110.- Naturaleza y vigencia del contrato.- El fideicomiso mercantil deberá constituirse mediante instrumento público abierto. Cuando al patrimonio del fideicomiso mercantil se aporten bienes inmuebles u otros para los cuales la ley exija la solemnidad de escritura pública, se cumplirá con este requisito.

La transferencia de la propiedad a título de fideicomiso se efectuará conforme las disposiciones generales previstas en las leyes, atendiendo la naturaleza de los bienes.

El fideicomiso mercantil tendrá un plazo de vigencia o, podrá subsistir hasta el cumplimiento de la finalidad prevista o de una condición. La duración del fideicomiso mercantil no podrá ser superior a ochenta años, salvo los siguientes casos:

a) Si la condición resolutoria es la disolución de una persona jurídica; y,

b) Si los fideicomisos son constituidos con fines culturales o de investigación, altruistas o filantrópicos, tales como los que tengan por objeto el establecimiento de museos, bibliotecas, institutos de investigación científica o difusión de cultura, o de aliviar la situación de los interdictos, los huérfanos, los ancianos, minusválidos y personas

menesterosas, podrán subsistir hasta que sea factible cumplir el propósito para el que se hubieren constituido.

Art. 111.- Titularización de activos.- Se podrá utilizar el contrato de fideicomiso mercantil como medio para llevar a cabo procesos de titularización de activos, cuyas fuentes de pago serán, exclusivamente los bienes del fideicomiso y los mecanismos de cobertura correspondientes, conforme lo dispuesto en la presente Ley.

El Fideicomiso Inmobiliario es un mecanismo tanto legal, financiero y administrativo mediante el cual una o más personas naturales o jurídicas denominadas Constituyentes aportan a un Patrimonio Autónomo o Fideicomiso, inmuebles, recursos económicos, etc., con el objeto de que a través de un Contrato de Fideicomiso, se establezcan los acuerdos de sociedad de los Constituyentes, se administre la construcción y comercialización de un proyecto inmobiliario y finalmente se administre los resultados del Proyecto a los beneficiarios del Fideicomiso; cuando se trata de .

El fideicomiso se caracteriza por brindar seguridad a los compradores de un proyecto inmobiliario que está por ser desarrollado, y permite a los promotores o al proyecto acceder a un financiamiento director proveniente de los mismos compradores.

El Fideicomiso Inmobiliario garantiza una correcta utilización de recursos de terceros en cada proyecto inmobiliario, ya que al formarse un patrimonio autónomo con un destino predefinido, no existe libre disponibilidad ni discrecionalidad en el manejo de los fondos por parte del constructor o administrador del proyecto.

El fideicomiso Inmobiliario tiene los siguientes objetivos:

- Reglar las relaciones entre socios, promotores o participantes del Proyecto Inmobiliario (dueños del terreno, promotores, constructores, proveedores, etc.)
- Optimizar el manejo financiero del Proyecto.
- Coordinar el manejo de Presupuestos y Flujos.
- Invertir excedentes.
- Velar por el cumplimiento del cronograma de obra.
- Dar seguridad a los compradores sobre utilización de los recursos, y sobre el cumplimiento de especificaciones.
- Coadyuvar al financiamiento del Proyecto: Preventas, Créditos al Constructor o al Proyecto, Mercado de Valores, Titularización.

En el fideicomiso Inmobiliario la expresión “ Punto de Equilibrio”, tiene la siguiente significación:

- Idoneidad legal, técnica y financiera que debe tener un Proyecto Inmobiliario que se realiza con la intervención de una institución fiduciaria.
- El punto de equilibrio permite al Grupo Promotor vender un proyecto en planos.
- Si no se cumple el punto de equilibrio los dineros debe ser restituidos a los compradores con su respectivo rendimiento.
- Del cumplimiento del punto de equilibrio depende el inicio de la etapa de construcción.

El BEV destina recursos económicos a promotores de la construcción, a través de fideicomisos inmobiliarios, para apoyar sus proyectos de vivienda, preferentemente de interés social, en las diferentes fases de la construcción y comercialización.

Los fideicomisos inmobiliarios se pueden desarrollar en terrenos de propiedad del BEV o en terrenos de terceras personas con el apoyo de entidades públicas y privadas a través de alianzas estratégicas que determinen puntos de equilibrio adecuados para asegurar el desarrollo de los proyectos habitacionales.

La inversión máxima del BEV hasta el 50% del costo total del Proyecto, y su plazo depende de la magnitud del proyecto

La única entidad pública que actúa como promotora de fideicomisos de vivienda de interés social es el BEV, entidad que en marzo de 2008 aprobó la derogatoria del Reglamento que Regula la Participación del BEV en Fideicomisos Inmobiliarios Como Promotor, de 04 de septiembre del año 2.003. El BEV constituyó el Comité de Negocios Fiduciarios, el cual es órgano Asesor del Directorio, que tiene como propósito principal la estructuración de negocios fiduciarios cuyo objeto sea permitido por la Ley de Mercado de Valores, su Reglamento y la Resolución No. 8 del Consejo Nacional de Valores que regula la participación del sector público en el mercado de valores.

A partir del momento en que el CNF conozca proyectos de vivienda de interés social, en la misma reunión se determinará la fecha y hora en que deberá efectuarse la próxima reunión, y así sucesivamente.

El CNF tiene las siguientes atribuciones:

- a) Conocer, analizar, y pre-aprobar, las propuestas de proyectos o negocios que se presente a través de sus integrantes, o por uno cualquiera de ellos.
- b) Estructurar cada negocio fiduciario en función de los requerimientos que establezcan sus integrantes, o que en conjunto

se definan con la persona natural o jurídica proponente, quien será potencial socio estratégico del banco.

c) Poner a consideración del Directorio, para aprobación final de éste órgano, el informe consolidado, motivado y razonado de la estructuración final del proyecto o negocio pre-aprobado, suscrito por todos sus integrantes, y contendrá, sin excepción, una explicación clara y objetiva sobre: 1) la modalidad del negocio fiduciario y su operatividad; 2) la conveniencia y viabilidad económico-financiera del proyecto o negocio, determinando la rentabilidad aspirada; y, 3) las condiciones o aportes que deberá cumplir el o los socios estratégicos designados, en los negocios que éstas sean necesarias;

d) Designar el o los socios estratégicos del banco, con quien o quienes el banco constituirá el negocio fiduciario aprobado por el Directorio;

e) Elaborar las bases jurídicas, financieras y técnicas, para que el Comité de Contrataciones realice la convocatoria del proceso precontractual público y competitivo pertinente, cuando tal procedimiento sea necesario cumplirlo.

f) Asesorar e instruir, por escrito, a los representantes del banco en la Junta o Comité de cada negocio fiduciario constituido, cuando ellos no puedan ni deban comprometer recursos, bienes o derechos del banco; o cuando existan hechos de trascendental importancia que tenga que conocer y resolver.

Para la estructuración final del negocio, los integrantes del CNF, con excepción del Gerente General, emitirán informes individuales debidamente sustentados y motivados en el área de su especialidad. Para negocios fiduciarios inmobiliarios, dichos informes deberán observar los requisitos establecidos en un Instructivo General que lo dictará el Gerente General.

El Punto de Equilibrio es el cumplimiento de requisitos mínimos en aspectos legales, técnicos, financieros, o todos ellos en conjunto y dentro de un plazo máximo establecido, que permitirían garantizar la viabilidad del negocio fiduciario. Especialmente en los negocios fiduciarios inmobiliarios, estos requisitos serán condiciones necesarias que constarán con claridad y objetividad en el respectivo contrato, a fin de que la fiduciaria certifique o no su cumplimiento, sea para iniciar o ejecutar el proyecto, o para restituir a los constituyentes los bienes transferidos originalmente.

Sobre el tema destaca el **Acuerdo Ministerial MIDUVI N. 211** de 5 de Abril de 2005 RO 558. El referido instrumento regula la emisión, entrega y desembolsos de los bonos para vivienda nueva, que se desarrollan en proyectos inmobiliarios de vivienda de interés social a través de fideicomisos mercantiles.

Cuando se utilizare el término "Bono", se entenderá como un subsidio único entregado por el MIDUVI. El bono es no reembolsable, por una sola vez, bajo criterios objetivos y con un sistema transparente de calificación de beneficiarios, destinado exclusivamente a la construcción de viviendas nuevas cuyo costo no exceda los \$ 8.000,00 por unidad habitacional; y servirá también como certificado de idoneidad para optar por una vivienda de interés social en cualquiera de los proyectos inmobiliarios promovido por los distintos fideicomisos mercantiles a los que el BEV se ha adherido.

Las fiduciarias que representen a los distintos fideicomiso mercantiles inmobiliarios constituidos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social a los que se haya adherido el BEV, y a los cuales el MIDUVI se hubiese comprometido a entregar los bonos para la

adquisición de vivienda (certificado de calificación de idoneidad) deberán registrar en el MIDUVI, todos y cada uno de los proyectos que se encuentren bajo su administración con el objeto de que dichos proyectos sean identificados en el MIDUVI a efectos de que éste pueda cumplir con los compromisos que hubiese adquirido.

Para la inscripción de los proyectos inmobiliarios, la fiduciaria deberá presentar los siguientes documentos:

- Escritura de constitución del fideicomiso mercantil inmobiliario.
- Escritura que contenga el contrato de adhesión del BEV.
- Permiso de construcción otorgado por el Municipio correspondiente.
- Carta por la cual el Ministerio se comprometió a entregar el bono.

El postulante para ser calificado como idóneo, según todos los requisitos legales y de elegibilidad, ya que los bonos por principio son dirigidos a las personas más necesitadas.

Estos requisitos deberán presentarse al MIDUVI, a través de las direcciones provinciales. Para cumplimiento de los objetivos del MIDUVI hará su evaluación.

El certificado de calificación de idoneidad y/o bono será emitido por el MIDUVI en forma nominativa a favor del beneficiario quien la endosará y transferirá como parte de pago del precio al vendedor de la vivienda.

El beneficiario utilizará su bono para terminar los trámites de adquisición de la vivienda, debiendo suscribir los documentos pertinentes del caso y cumplir con las exigencias contractuales. La fiduciaria presentará el bono para el cobro en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien lo honrará en el término de 72 horas. Una vez que la

fiduciaria reciba los valores correspondientes, los destinará para cubrir parte de los distintos desembolsos en el respectivo proyecto de vivienda de interés social que se encuentre administrando. En ningún caso se pagará directamente el valor del bono o donación al beneficiario.

La fiduciaria podrá, en los casos en que la continuidad del proyecto se encuentre comprometida, solicitar al MIDUVI el desembolso anticipado de los valores correspondientes a los bonos comprometidos. El BEV destinará dichos valores a la continuación de la ejecución del proyecto a través de la fiduciaria, cumpliendo los requisitos correspondientes para su desembolso.

Por la entrega anticipada de los valores correspondientes de los bonos, el BEV entregará al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda un documento que certifique la recepción de los valores transferidos, con el compromiso expreso de su utilización en el proyecto específico.

En los casos en los cuales el MIDUVI haya procedido a anticipar los valores correspondientes a los bonos comprometidos, la fiduciaria deberá justificar al BEV para efectos de liquidez, buen uso y destino final de dichos valores de la siguiente manera:

La fiduciaria administradora del Proyecto inmobiliario de vivienda de interés social, deberá previo a continuar con los desembolsos para la continuación de la ejecución del proyecto, exigir las siguientes condiciones:

- Informe del Fiscalizador dando su conformidad de que el constructor ha invertido en forma correcta los anteriores desembolsos.
- La presentación por parte del constructor de la correspondiente garantía sobre el monto del desembolso a realizar por parte de la

fiduciaria para la continuación de la ejecución del proyecto, el mismo que será endosado a favor del MIDUVI, de ser el caso.

Si el beneficiario del certificado de calificación de idoneidad y/o bono no habitara la vivienda dentro de los 120 días posteriores a la firma de las escrituras o del acta de entrega-recepción de la vivienda, deberá restituir el valor del bono con los correspondientes intereses, salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados.

El MIDUVI autorizará la enajenación en mención, antes del plazo establecido, por razones debidamente fundamentadas, para el caso, se exigirá la total devolución del valor del bono para vivienda con los intereses legales correspondientes.

Si la vivienda adquirida con el bono fuere objeto de remate judicial durante el período de prohibición de venta, el producto resultante servirá para cancelar los créditos en el orden de prelación que establece el Título XXXIX del Libro IV del Código Civil.

A modo de **conclusión** puede decirse que:

No se ha utilizado el mecanismo del fideicomiso, pese a todos los atributos beneficios, anteriormente señalados. El sistema de del fideicomiso en el ámbito inmobiliario ha sido aprovechado de mejor forma por el sector privado en la construcción comercial, pero no ha tenido la misma utilidad y relevancia en temas de vivienda de interés social. Los Fideicomisos importantes en los que ha participado el BEV han sido RECREO, ORQUIDIAS I, ORQUIDIAS II, y NINIALLACTA.

3.3 Optimización de subsidios (bonos) y nueva focalización.

3.3.11 Generalidades

El tema de subsidios es una de los más extensos, interesantes, discutidos y polémicos tanto en la Ciencia Economía como en la Ciencia Política.

En teoría económica el subsidio (para que cumpla con su finalidad), debe mantener algunas características para que puedan ser eficientes y efectivos, a saber:

- A. Transitoriedad, es decir que los subsidios deben otorgarse solamente mientras dure la condición negativa a ser superada.
- B. Focalización, los subsidios deben ser canalizados directamente a las personas necesitadas e identificadas como potenciales receptoras. Así, se evita que otras personas, no necesariamente las más pobres, aprovechen el beneficio de la transferencia.
- C. Eficiencia, implica que las transferencias tienen que ser progresivas, ayudando más a los más pobres y menos a los menos pobres. La gente no recursos no debería beneficiarse de modo alguno de los subsidios.

Para los liberales los subsidios, lo único que buscan es aumentar la capacidad de demanda de los subsidiados, de este modo, a aumento de la capacidad de demanda, aumento de precios, por tanto lo único que se consigue es equilibrar la situación con un nivel de precio más alto, cosa que repercute directamente en un aumento de los beneficios de los que poseen el capital, sin que los más necesitados sufran beneficio. Por esta razón un subsidio general (sin focalización) no genera una redistribución de rentas, tal como sus mentalizadores pretenden. Además, la economía de subsidio aumenta prácticas ilegales o fomenta una economía sumergida.

Teóricamente los Subsidios pueden ser dirigidos a la oferta o dirigidos a la demanda: “En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social detectado. Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones) para que el beneficiario "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. La alternatividad, esto es, la existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del "voucher" plantea dificultades”.¹⁹

Uno de los temas de más relevancia en torno a la entrega de subsidios o subvenciones unilaterales estatales está en torno a la focalización. “Focalizar, entonces, implica generar una oferta de productos (bienes y/o servicios) orientada a la población objetivo. Una oferta homogénea suele no ser adecuada para quienes tienen mayores necesidades insatisfechas, debido a barreras culturales, analfabetismo y carencia de información. Se debe focalizar porque los recursos disponibles son limitados (para satisfacer las necesidades existentes y hay crecientes necesidades insatisfechas. Por consiguiente, se debe aumentar la eficiencia para hacer más con menos. Pero también es fundamental incrementar el impacto, para lo que es imprescindible adecuar la oferta a las características específicas de la estructura de la demanda que tiene la población objetivo. En definitiva, para aumentar el impacto y la eficiencia de un proyecto social, debe existir un modelo de focalización que asegure la selección y acceso de la población objetivo definida para el mismo. Para

¹⁹ Los Paradigmas de la Política Social en América Latina; Rolando Franco Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL 1999.

ello se requiere elaborar criterios y diseñar procedimientos que, vía los indicadores identificados, posibiliten su implementación”.²⁰

A modo de **conclusión** puede decirse que:

En Ecuador los subsidios de carácter “permanente” o “indefinido”, sin focalización ni criterio de progresividad alguno, no han mejorado la situación de extrema pobreza de los más necesitados y por el contrario han sido una camisa de fuerza que impide al Estado liberar recursos para proyectos sociales eficientes.

3.3.12 Situación Ecuador

En el 2006 el monto de los subsidios en el Ecuador representó alrededor del 38,57% de los gastos corrientes en el Presupuesto General del Estado. En tanto que del total de la producción nacional (PIB) se emplearon en subsidios 8,5% ese mismo año.

El año 2007 el monto de transferencias unilaterales se incrementó, y a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política de la República, esos montos deben seguir en aumento, en razón del principio de gratuidad que inspira la prestación de servicios públicos.

Según el Instituto Ecuatoriano de Política Económica (IEPE), en Ecuador los subsidios en promedio han crecido 35% anual en los últimos 6 años.²¹

Los grandes rubros que componen los subsidios en el país son los siguientes:

²⁰ Conceptos Básicos de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales

Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez; CEPAL 2002.

²¹ Ver http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=227&Itemid=9

SUBSIDIOS EN EL ECUADOR

(Millones de dólares)

SUBSIDIOS	2006	2007	2008*	TASA DE CREC. 2007-2008
PENSIONES	452,7	524	579,4 1	0,6%
IESS	343	378	416,6	10,2%
ISSPOL 7	8,1	42	48,2	14,8%
ISSFA	31,6	104	114,6	10,2%
PETROLEO	1301,3	2115	2696	27,5%
GAS	487,9	498	547	9,8%
DIESEL	566,2	1266	1615	27,6%
GASOLINA	247,2	351	534	52,1%
ELÉCTRICO	230	30	230	666,7%
BONO DH	204	360	374	3,9%
TOTAL	2188	3029	3879,	4 28,1%

- Proforma presupuestaria año 2008

Podemos ver los subsidios de pensiones tiene una naturaleza legal y están ligado a la jubilación; por lo cual no pueden ser eliminados, además de que los trabajadores han aportado toda su vida laboral para tener derecho a una jubilación; en tal sentido la jubilación no es una transferencia unilateral del Estado en beneficio de un particular, como sucede respecto de otras subvenciones públicas.

Sin embargo los subsidios más altos son los petroleros (gas, diesel y gasolina) y eléctrico. Ninguno de ellos cumple con las características de transitoriedad, focalización y eficacia. Representan un alto costo para el país, generan mercados negros. Tales subsidios benefician a los pobres de forma residual, ya que otros sectores son los grandes beneficiarios, entre ellos los contrabandistas por ejemplo.

En el cuadro expuesto no constan, por ser cifras menores, los subsidios como los bonos de vivienda, las transferencias de Aliméntate Ecuador, Alimentación Escolar, PANN 2000, etc.

Para el año 2008 según información del MEF²², el bono de vivienda se proyectó a 80.663.200 USD; sin embargo no hay datos exactos sobre su ejecución. Sin embargo, podemos ver que el bono de vivienda, aunque con defectos y limitaciones cumple con las características de transitoriedad, focalización y eficacia, es aproximadamente 32 veces menor a los subsidios petroleros. Sin perjuicio de que son las mismas cifras pueda obtenerse mejores resultados, con tecnologías aplicadas que optimicen los resultados que podrían obtenerse mediante la construcción tradicional.

La vivienda es un bien básico que está actualmente fuera del alcance de la mayoría de ciudadanos. El alza desmedida de los precios en los últimos años, fruto de una intensa especulación derivada de la concentración de suelo en manos de unos pocos.

En Ecuador han existido cuatro etapas políticas explícitas de vivienda, que han determinado la forma de intervención del Estado, saber:

- A. La política surgida a partir de los años veinte (1920), a partir de un marco institucional aislado e inconexo, tuvo como eje la acción municipal y la seguridad social. En este caso el concepto de política de vivienda usado fue: "programas o proyectos residenciales"; por su naturaleza estos eran dirigidos a clases medias y altas, quienes tenían sueldo fijo y mantenían relación de dependencia estable, es decir, preferentemente burócratas,

²²http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/page/ministerio_economia_finanzas_ecuador/subsecretarias/subsecretaria_general_de_coordinacion/coordinacion_de_comunicacion_social/productos_comunicacion_prensa/archivos_2008/situacion_economica_07_persp_2008_130208.pdf

militares, etc. En aquella época no existía el subsidio como instrumento de redistribución de ingresos, y de extensión de la demanda a los sectores excluidos.

- B. La política surgida a partir de los años sesenta, se generalizó en Latinoamérica, gracias a la difusión de los axiomas ideológicos y recursos provenientes de la Alianza Para el Progreso.²³ Constituyó un esquema de financiamiento basado en el ahorro interno, a través del sistema privado, cooperativo y mutual. En Ecuador tuvo un rol protagónico Junta Nacional de la Vivienda y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se establece un sistema de ajuste monetario por indexación y un esquema de subsidios cruzados a la oferta. Es decir, existió una intervención directa del Estado, mediante la construcción directa de unidades residenciales.
- C. La política surgida a partir de los años noventa tuvo influencia en la experiencia neoliberal latinoamericana. La propuesta se formuló en un contexto de transición de una economía cerrada, liderada por el Estado, hacia otra centrada en el mercado. En este marco, los sectores público y privado tienden a cambiar sus roles tradicionales: el Estado deja de ser constructor inmobiliario y prestamista final, y el sector privado crea nuevas ofertas integradas al mercado de capitales, para captar ahorro interno y distribuir los recursos. De esta manera, el Estado pasa de constructor a regulador. En este contexto, se sustituye la banca estatal unipropósito (V.g, BEV) por la banca privada comercial multipropósito. En la época del Presidente Sixto Durán Ballén se

²³ La Alianza para el Progreso (Alliance for Progress), fue un programa de ayuda económica y social de EE. UU. para América Latina efectuado entre 1961 y 1970. Su origen está en la propuesta oficial del Presidente John F. Kennedy, en su discurso del 13 de marzo de 1961 ante una recepción en la Casa Blanca para los embajadores latinoamericanos. Ver Diccionario de Ciencia Política Espasa.

buscó como premisa de gobierno la eliminación de todos los subsidios, a demás se redujo a la mínima expresión la actividad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS-, y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda. En definitiva, más allá de dismantelar el sector público, no se logro ninguno de los objetivos previstos en los paradigmas neoliberales. No obstante, los defensores de tales prácticas argumentan que no hubo resultados por que los procesos de privatizaciones (como la del IESS) no llegaron a concretarse.

- D. El aumento de la pobreza, el fracaso de las políticas sociales, la falta de compromiso social empresarial, fruto de una constante restricción en el gasto público que dejó los temas sociales de lado, motivó que el Estado participe otra vez en el esquema, pero está vez no de forma directa, sino mediante la entrega de un bono (subsidio). Ese es el esquema actual, a través del cual funciona el MIDUVI. El “aporte no reembolsable” (bono) se basa en una triple consideración: primero, el Estado provee un subsidio directo a la demanda, a través de criterios objetivos y medibles (en la práctica existen deficiencias en la focalización del subsidio) que se sustentan en el propósito de llegar a los más necesitados. La propuesta se sustenta en un cambio en el criterio de la entrega de subsidios: se transita del subsidio cruzado a la oferta, a uno que privilegia la demanda, segundo, el sector privado otorga créditos a través de múltiples entidades y mecanismos, y tercero, el usuario aporta con su ahorro propio.

Sin embargo, de la relación descrita en el Literal d) no existen políticas territoriales, sociales y económicas integrales, las cuales son un componente esencial tanto para el desarrollo económico y social, como para el urbano y rural del país. Dicho de otro modo, el modo de

intervención debe ser más efectivo, como medio de mover la inercia estática que ha atado al sector por tanto tiempo.

Respecto a la focalización es interesante analizar: “Clase media o intereses organizados vs. grupos pobres.” El paradigma dominante -por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano- se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional. Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los *más necesitados*, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas.”²⁴

A modo de conclusión puede decirse que:

El subsidio de vivienda, aunque con defectos y limitaciones cumple con las características de transitoriedad, focalización y eficacia, por lo cual es social y económicamente aceptable.

El subsidio de vivienda socialmente útil, es inferior a otros subsidios ineficientes como sucede respecto de los subsidios petroleros, sin embargo no ha arrojado los resultados deseados por la falta de planificación y políticas territoriales, sociales y económicas integrales a nivel nacional. Es decir, el efecto positivo que podrán tener los subsidios en buena parte se diluyen por la falta de políticas y estrategias integrales.

3.4 Adjudicación y escriturización de viviendas

3.4.11 Generalidades

²⁴ Franco Rolando, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL 1999, “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”, P 119.

La literatura especializada da especial interés al efecto práctico de la protección legal de la propiedad inmobiliaria y su transmisión.²⁵ Según criterio del Banco Mundial, en la gran mayoría de ciudades en desarrollo los derechos sobre la tierra y propiedad raíz son ambiguos y multifacéticos, existe un conflicto entre mercados formales e informales; el registro, escrituración y adjudicación de propiedad formal es un procedimiento largo, complejo y costoso.

Por regla general corresponde a los gobiernos locales la planificación espacial urbanística y zonificación. De la estratificación, zonificación y planeación de obra pública, se determinan las tendencias de mercado y estratificación de precios de las tierras.

La zonificación junto a la relación área /suelo, generación y subdivisión de restricciones, determinan los códigos de construcción, generación de infraestructura y otorgamiento de títulos de propiedad.

Dicho de otro modo, únicamente la tierra que ha sido incluida dentro de una planificación, según el objetivo perseguido, y en concordancia con las limitaciones y habilitaciones del caso, puede ser objeto de compra y venta en el mercado inmobiliario formal.

A diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, en los países emergentes como los latinoamericanos, los mercados de tierras y vivienda no son perfectamente competitivos, ni están en equilibrio en relación al establecimiento de parámetros como rentas, precios, demanda y aprovisionamiento de inmuebles. Aquellos únicamente pueden describirse de manera formal, recurriéndose a la teoría de la

²⁵ Richard Sterm, The World Bank Institute, Mercados de Tierras e inmobiliario, Washington DC 2003, P. 284.

microeconomía. A gran escala, existe un mercado negro y apropiación ilegal de tierras; en la práctica incuantificable.

Según Ayse Pamuk, consultor del Banco Mundial, los mercados inmobiliarios funcionarían más eficientemente si la planificación fuera realizada de forma imparcial (no por grupos de interés) y fuera publicitada de manera general. En países latinoamericanos ha existido como práctica, el secretismo sobre el desarrollo de obras públicas, ya que la información privilegiada permite obtener ganancias con la compra y posterior reventa de terrenos revalorizados por la obra pública.

Parte del problema del acceso a la vivienda está dado por la especulación de la tierra, junto a una ineficaz planificación municipal, que permita un desarrollo armónico de una “ciudad para todos”.

La adjudicación y escriturización de vivienda deben ser instrumentos de la planificación y desarrollo urbano. La optimización del uso redundaría en la mejor utilización del suelo (más vivienda con la misma tierra), reducción de tiempos de transporte, ahorro de combustible, por la optimización del uso del suelo y la reducción de distancias, menor congestión vehicular y menos contaminación, posibilidad de tener mayores áreas verdes, etc.

En países como Ecuador es necesario la intervención del poder público, en razón de los fallos de mercado existentes. Existen bienes públicos cuyo consumo no se altera o modifica, por que otros lo consuman, es decir, la participación de nuevas personas no implica que otros deban abstenerse del consumo. Esto sucede por ejemplo con el alumbrado público, redes de agua o electricidad (monopolio natural), etc.

En la adjudicación y escriturización de tierra y vivienda no solamente debe tomarse en consideración los fallos de mercado, sino que adicionalmente

debe tenerse en consideración un factor adicional conocido como “externalidades”. Debido a la existencia de fallos de mercados, los costos sociales (beneficios) de producir un bien o servicio son más altos (menores) que el costo privado. Dicho de otro modo, si la infraestructura para el desarrollo urbano fuera dejado a iniciativa de los particulares, su producción o suministro sería dado a niveles inferiores del óptimo social requerido. Únicamente con la intervención del poder público se puede llegar al punto de equilibrio.

En el caso del mercado de suelos urbanos e inmobiliario, regulado y dinamizado por la adjudicación y escriturización de tierras y viviendas, las externalidades pueden ser positivas y negativas. De la importancia de la planificación, para evitar que las externalidades negativas como, congestión vehicular, contaminación, desorden urbanístico, contaminación, producción de basura, tugurización etc.; sean menores que las externalidades positivas como la mejora de infraestructura que minimiza o neutraliza los efectos anteriormente mencionados, adicionalmente debe recordarse que la infraestructura genera empleo y dinamiza la economía, en beneficio de los sectores más pobres que son quienes prestan la mano de obra, y quienes por regla general son excluidos de la obra pública.

Con el objetivo de compensar los fallos de mercado y fortalecer la consecución de objetivos de desarrollo urbano, la **adjudicación y escriturización** de tierras y vivienda debe ser objeto de reglamentación en todo su universo. Si lo mencionado aplica a todas las propiedades inmuebles sin excepción, mucha más relevancia tiene respecto de la vivienda de interés social.

La población más vulnerable que es el segmento que califica dentro de la población objetivo de la vivienda de interés social, por ubicarse en los

quintiles 1 y 2 de mayor pobreza, tradicionalmente se desarrolla en la informalidad, tanto en sus relaciones de trabajo como de tenencia de propiedad. En la gran mayoría de casos la informalidad se traduce en sinónimo de ilegalidad.

En los países desarrollados la política predial es maximizar la relación suelo-área; esto implica menor extensión y mayor densidad, con ayudas tecnológicas y mejoras ambientales. El modelo Bertaud - Malpezzi, establece respecto a la reglamentación sobre otorgamiento de propiedad de suelo e inmuebles:

- a. La proporción de tipos de uso de suelo;
- b. El consumo versus la necesidad de consumo de suelo per capita.
- c. La pendiente y perfil de densidad.
- d. El índice dispersión de la población.
- e. La distancia promedio de traslado al lugar de trabajo y al centro de la ciudad por persona.
- f. El índice de dispersión del suelo.
- g. La pendiente de precio y renta de suelo promedio.
- h. Indicadores sectoriales de infraestructura.

En Ecuador ningún Municipio ha aplicado estos principios, ya que la presión social de los sectores marginales y excluidos es tan fuerte, que en las grandes y pequeñas ciudades del país han proliferado asentamiento ilegales o invasiones; la gran mayoría de ellos junto a quebradas, pendientes mayores a 45 grados, o sobre el agua (como en los casos de Babahoyo y Guayaquil, sin limitarse a ellos)

3.4.2 Situación General Ecuador

La planificación que tiene como meta maximizar la relación suelo-área, debe determinar que suelo debe ser adjudicado, y que suelo debe mantenerse fuera del mercado. No todo terreno se puede negociar ni ser

objeto de construcción, ya que dentro de una planificación integral se deben respetar un entorno ecológico, tanto por salud, como por seguridad, ya que al construirse sobre laderas o quebradas lo más probable es que sucedan desastres de importante magnitud.

Uno de los grandes problemas que ha tenido el Ecuador, es la legalización de tierra que no fue destinada para la construcción, y que por el contrario nunca debió haber sido objeto de ocupación ni construcción. Por el contrario, fue en razón de su vulnerabilidad que los llamados “caciques” (promotores de las invasiones) vieron factible su ocupación por la fuerza o contra ley. En tales circunstancias el cacique es la autoridad suprema que decide la división de los predios, la distribución de los mismos, el costo de la ocupación; y principalmente da los lineamientos proselitistas en seguimiento a los líderes políticos que ofrecen la “escriturización de las invasiones”.

En razón del rol protagónico que han tenido los Municipios del Ecuador, con más énfasis y de forma creciente a partir del plan de vivienda impulsado en 1996 en la época de Abdala Bucaram “Un solo Toque”; es importante conocer la normativa aplicable al uso de suelos, que corresponde como atribución privativa al manejo de los Municipios.

En Art. 63 de la Codificación de la Ley Orgánica de Regimen Municipal, se establece 49 atribuciones del Consejo, de las cuales 36 hacen referencia al uso y destino de los suelos, paso fundamental o prerequisite en la construcción de vivienda, ya que el ordenamiento territorial es la base subyacente en la solución al problema planteado. Las atribuciones del Consejo en temas de ordenamiento territorial son:

1. Ejercer la facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas; dictar acuerdos o resoluciones, de conformidad con

sus competencias; determinar las políticas a seguirse y fijar las metas de la municipalidad, con énfasis en el desarrollo urbano;

2. Conocer los planes, programas y proyectos de desarrollo;

3. Dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística;

4. Aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano;

5. Controlar el uso del suelo en el territorio del cantón, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;

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

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

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

9. Decidir las obras públicas que deben realizarse por gestión municipal, de forma directa o por concesión, y cuáles por gestión privada y, si es el caso, autorizar la participación de la municipalidad en sociedades de economía mixta;

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

11. Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación, sin la intervención, en el proceso, de organismo alguno del gobierno central;

12. Regular y autorizar la adquisición de bienes, la ejecución de obras, la prestación de servicios;

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

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

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

16. De acuerdo con las leyes sobre la materia fijar las tarifas para consumo de agua potable y demás servicios públicos.

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

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

19. Reglamentar la circulación en calles, caminos y paseos dentro de los límites de las zonas urbanas y restringir el uso de las vías públicas para el tránsito de vehículos;

24. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras que los propietarios están obligados a pagar para costear las obras públicas, de acuerdo con la ley;

31. Donar al Gobierno Nacional terrenos para la construcción de hospitales y centros de salud, previo dictamen de los organismos correspondientes;

32. Disponer la compra de inmuebles con los propósitos que esta Ley señala;

34. Exigir que en toda urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento que le corresponda autorizar en las zonas urbanas y de expansión urbana, se destine un porcentaje para zonas verdes y áreas comunales, que no excederá del veinte por ciento del área útil de la superficie total del terreno. El concejo mediante ordenanza, establecerá las superficies dentro de las cuales no se aplica la exigencia de destinar este porcentaje para áreas verdes y comunales;

35. Dictar las medidas que faciliten la coordinación y complementación de la acción municipal en los campos de higiene y salubridad y en la prestación de servicios sociales y asistenciales, con la que realiza el gobierno central y demás entidades del Estado;

36. Adoptar los perímetros urbanos que establezcan los planes reguladores de desarrollo urbano y fijar los límites de las parroquias de conformidad con la ley;

Las facultades referidas son amplias y suficientes para que cada gobierno municipal regule, controle y promueva el desarrollo urbanístico. Como bien se anota es un tema privativo de cada Municipio velar y garantizar el desarrollo urbano; sin embargo, esto más allá de ser algo positivo, respecto de los cantones de poco desarrollo o de aquellos que no cumplen a cabalidad sus funciones, produce un atraso.

No obstante las facultades, la regulación sobre el uso del suelo no ha dado resultados, principalmente por:

- a) La presión social de la migración campesina y sectores marginales que han ocupado ilegalmente tierras.

- b) La falta de planificación que ha impedido un crecimiento ordenado de las urbes, y no ha permitido optimizar los espacios y situación geográfica de cada ciudad.
- c) Si bien se debe respetar la autonomía municipal, debe haber un plan de desarrollo y planificación nacional, que permita de igual modo una evaluación nacional de las políticas aplicadas.

La grave situación en Ecuador ha llevado al hecho de que los Municipios emprendan planes masivos de legalización a través de sus departamentos o direcciones de terrenos. Es más, la legalización de tierras se ha convertido en parte de la campaña política de todo ciudadano aspirante a concejal o alcalde.

Según datos de la Junta Nacional de Planificación (extinta JUNAPLA), a fines de la década de 1970 aproximadamente la mitad de la población de Guayaquil vivía en asentamientos ilegales. Para la década de los años de 1980 el cooperativismo informal (invasiones del Guasmo,²⁶ Mapasingue, Bastión, La Trinitaria²⁷, Prosperina, Durán, etc.), llegó a tal expansión en Guayaquil, que incluso las campañas políticas presidenciales giraban entorno a oferta de “relleno con cascajo”, para dar tierra a las viviendas que se encontraban sobre el agua. Además la corriente política populista tuvo como uno de sus pilares la oferta de legalizar los asentamientos marginales.

²⁶ En la década de 1970 se dio la invasión de la hacienda del señor Juan X. Marcos. Los invasores impulsados por la necesidad y el engaño de seudos líderes políticos, formaron en base a la usurpación y tenencia ilegal de tierras el Guasmo de Guayaquil. La Hacienda era denominada el Guasmo debido a la especie de árboles *Guazuma ulmifolia* que proliferaban en la zona. **El Suburbio** está situado al sur de El Guasmo, es uno de asentamientos marginales más peligroso de todo Guayaquil, el cual está controlado por caciques y diferentes pandillas delincuenciales.

²⁷ La trinitaria es el suburbio que tuvo auge de crecimiento a fines de los años 80, la cual ocupó 460 hectáreas de manglar. No obstante las invasiones se dieron por la obra vial llamada “La Perimetral”. 1984 -1986, que permitió la movilidad al centro de la ciudad. En la actualidad La Trinitaria alberga a más de 130 cooperativas (informales) de viviendas.

Citando al Diario el Universo de 10 de julio de 2005, se resume en parte a los actores de los asentamientos informales: “A comienzos del ochenta se formaron los Guasmos, con la dirigencia de Carlos Castro y Paco Oñate. Pancho Jácome y Jaime Toral Zalamea actuaron en el suburbio. Castro abrió otro frente en Bastión Popular. Luego de su asesinato, en 1990, su hija Zinaida Castro siguió sus pasos. En la Trinitaria, Jorge y Andrés Quiñónez, Maritza Loor. Hay otros como Balerio Estacio, Sergio Toral, Marco Solís. “Todos formaron empresas informales de urbanización y estuvieron ligados a partidos políticos”, señala Villavicencio.”²⁸

La gestión pública entorno a la regularización ha sido permanente, se han dado grandes esfuerzos a nivel nacional. A modo de ejemplo destaca el proceso de legalización del año 2007 en Guayaquil, que puede resumirse a:

- 1.906 familias. Es la cantidad de beneficiados por el proceso de legalización en las cinco cooperativas.
- 4.000 legalizaciones. Entre las parroquias Tarqui popular y Ximena (en el sur) efectuará el Municipio en tres meses.
- 1 Dólar. Es el valor que se pagará por metro cuadrado.
- Requisitos: Las personas notificadas deben acercarse a la Dirección de Terrenos con su copia de cédula de ciudadanía y del cónyuge o conviviente.
- Tasa: Los ciudadanos deben adquirir una tasa de trámite con número de expediente, cuyo valor es de dos dólares y pagar el valor del terreno, para continuar con el trámite.
- Avalúo: Los valores a pagar por metro cuadrado se determinan de acuerdo con la ordenanza de avalúo de los predios urbanos y cabeceras parroquiales

²⁸ Ver: <http://archivo.eluniverso.com/2005/07/10/0001/18/A138D552AA714971BB44281F227479FB.aspx>

Sin embargo de lo dicho, la legalización como tal apenas es un primer paso. El hecho de no ser invasor (usurpador) es un gran logro y tranquilidad (ante posibles desalojos), sin embargo los problemas subyacentes siguen intocados, como son la falta de servicios, hacinamiento, falta de transporte, insalubridad, peligrosidad, proliferación de delincuencia, etc.

Lo dicho es igualmente entendido por las autoridades, la legalización solo es el primer paso para la dotación de servicios, según datos Municipio de Guayaquil. Solo en la zona de los Vergeles 34.772 tuberías y 1.972 conexiones domiciliarias de aguas servidas, eso sin contar con el trazado y pavimentación de calles. Analizando los datos del Hogar de Cristo,²⁹ se mira que el 60% de la población que vive en Guayaquil está en condiciones de tugurización y hacinamiento.

Según la información de JCH Consultores –Constructores, dotar de servicios básicos a asentamientos ilegales puede ser de un 30% a un 200% más costoso que el valor invertido en obras debidamente planificadas. En ciertas circunstancias, cuando las invasiones están en quebradas o elevaciones demasiado empinadas, las viviendas apenas aspiran a la dotación de energía eléctrica, ya que dotar de alcantarillado y agua potable en esas circunstancias es tecnológicamente inviable, a no ser a costos que superan inmensamente el valor de las viviendas; lo mismo puede decirse de la infraestructura vial. Todo esto, en definitiva, porque las invasiones se encuentran en zonas ecológicamente destruidas.

No obstante, mientras se da un paso entorno a la legalización, un sinnúmero de nuevas invasiones proliferan.

²⁹ González Bustamante Tanya, El Cooperativismo Informal, Hogar de Cristo 2004, P. 2

Lo dicho se gráfica de la siguiente editorial de Diario el El Hoy:

Debate por la legalización de predios invadidos

Publicado el 08/Mayo/2008 |

“El alcalde Jaime Nebot desestimó el pedido del asambleísta de Alianza País (AP) Balerio Estacio para que la Asamblea Constituyente apruebe un mandato que obligue a los municipios a legalizar la posesión de tierras de sus habitantes.

Parece que el señor Estacio vive en otro planeta o al menos en otra ciudad que no es Guayaquil, porque de acuerdo a las leyes 37 y 88, aprobadas en el Congreso Nacional, se han legalizado la mayor cantidad de tierras invadidas , dijo Nebot, y resaltó que el Cabildo ha entregado papeles de 170 mil predios. Uno de los siguientes sectores en legalizarse será donde vive Estacio, denominado Balerio Estacio , dijo el alcalde.

Estacio insistió en que la Asamblea apruebe un mandato para obligar a los ayuntamientos a realizar un censo y a legalizar todo los asentamientos informales de muchos años. (AM)”

Con estos ejemplos a modo de conclusión puede decirse que:

La planificación implica desarrollo, seguridad, salubridad y ahorro. El hecho de tener normas legales sobre urbanismo y desarrollo urbano no implica que necesariamente se dará una planificación sobre el tema.

3.4.3 Situación respecto de las viviendas de interés social

Los problemas de adjudicación y escriturización también se dan dentro de proyectos donde el gobierno nacional participa o entrega incentivos (subsidio / bonos); el ejemplo más claro de ello fue la invasión de los

predios del Proyecto un Solo Toque de Durán³⁰, sin embargo las falencias sobre adjudicación han sido repetitivas a lo largo de todo el país.

En la actualidad el problema no gira entorno a la adjudicación de vivienda, sino a la adjudicación del bono y subsidio, ya que el Estado como se ha dicho a lo largo de los capítulos anteriores no construye las viviendas directamente. En los últimos años el problema de la adjudicación ha tenido una nueva dimensión.

El problema de la adjudicación de vivienda a dado paso al problema de adjudicación de terrenos y adjudicación de los proyectos a los contratistas. Lo dicho se gráfica con el siguiente editorial:

Diario El Hoy - Chone: casas del Miduvi se desmoronan

Publicado el 26/Noviembre/2008 | 00:07

Uno de los contratistas se puso bravo con los afectados y dijo: "Agradezca que el Gobierno les regala una casa". En Manabí, funcionarios de la Dirección Provincial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) siguen receptando denuncias de beneficiarios de las casas del Bono de Vivienda, las que cada vez son más graves porque se relacionan con fallas estructurales. Las quejas se relacionan con la mala calidad del zinc de los techos, las puertas y las cerraduras, y de las propias bases.

Las más graves la hicieron públicas ayer moradores de la ciudadela Jorge Gallardo de Chone. Mostraron que las columnas de cuatro casas se cayeron por la forma antitécnica en que fueron construidas y por la pésima calidad de los materiales.

Fernando Bustamante Cedeño, presidente de la ciudadela, dijo que allí el contratista Joaquín Arteaga usó "hierro de 6 y 8

³⁰ Tema referido en el Capítulo I de la presente Tesis.

milímetros para la estructura de las columnas", y que la mezcla de cemento es tan mala que se desmoronan con "solo tocarlas".

Sin embargo, estos hechos llevan a las ocupaciones ilegales de predios sin construir o terrenos, como sucedió en el caso de Duran, ya que las personas que pagaron por una vivienda, al ver que se ha incumplido la promesa de su entrega, recurren a la ocupación ilegal como modo de resarcir su fallida inversión.

En el proceso de adjudicación y legalización de viviendas se evidencian dos problemas básicos:

- A. Que los proyectos no son desarrollados en base a sistemas de focalización de pobreza o mapas de pobreza para llegar a los sectores más vulnerables, no existe una estrategia nacional sino que en cada provincia el MIDUVI adjudica la construcción de casas a distintos contratistas. Por ejemplo en Manabí hay 400 contratistas, cada uno encargado de construir de 25 a 70 casas³¹, cada provincia actúa desarticuladamente, esto provoca que como en otros casos, las viviendas no lleguen a los pobres, sean de calidades diversas y deficientes, y que por no haber economía de escala, los costos sean mayores.
- B. Ciertas personas compran las viviendas para alquilarlas o revenderlas, y muchos de los más pobres quedan excluidos del sistema. Es necesario un control posterior a la adjudicación y escriturización, con el propósito de verificar que el beneficiario esté dentro de la población vulnera y efectivamente habite la vivienda. Más grave que no hacer vivienda, es dar vivienda subsidiada a alguien que no la necesita por estar en posibilidad de acceder a otras alternativas.

³¹ Ver: Diario El Universo, Domingo 7 de diciembre de 2008.

Los costos de escriturización, pago de abogados, pago de notarios, registros, tasas, y todo lo largo del proceso entorpecen y encarece la legalización de viviendas. Además que toda esta dificultad referida hace muy difícil que las viviendas lleguen a los más necesitados.

Para maximizar el impacto potencia per cápita de un proyecto, y mejorar procesos como el de la escriturización es necesario una participación activa de los beneficiarios. “La población objetivo conoce sus reales necesidades insatisfechas así como sus capacidades. Cuando éstas (necesidades y capacidades) son definidas externamente, pueden derivar en impactos menores a los potenciales y/o en costos mayores a los estrictamente necesarios. Existen múltiples pruebas en América Latina, África y Asia que la participación incrementa substancialmente tanto la eficiencia como el impacto de los programas y proyectos sociales. Esto es así por varias razones:

- Permite que el diagnóstico exprese la estructura de las necesidades objetivas, priorizadas por la población destinataria.
- Posibilita una formulación con alternativas de solución que optimicen las opciones tecnológicas combinándolas con las potencialidades de los recursos locales disponibles.
- Hace que la evaluación, el monitoreo y el control de gestión se complementen con el control social, lo que aumenta la productividad global del proceso del proyecto.
- Proporciona a la gente un sentimiento de positiva propiedad sobre un proyecto a ellos destinado.”³²

A modo de **conclusión** puede decirse que:

³² Cohen Ernesto, Martínez Rodrigo, Conceptos Básicos de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales, CEPAL 2002, P. 117.

Hasta más de 50% del valor del bono otorgado por el gobierno puede perderse en los gastos legales y de registro que requiere la propiedad inmueble. Es necesario realizar un registro simplificado de propiedad y transferencia de dominio, que reduzca los gastos mencionados y permita dar seguimiento al uso del inmueble, para evitar de esa forma que población con mayores recursos se beneficie (incluso lucren con reventas) de subsidios que son metalizados para los más pobres. De ahí la importancia de que la vivienda vaya a la persona (a la inversa de lo que sucede en la actualidad), según mapas de pobreza y censos de necesidad. Es necesario fortalecer la participación del beneficiario en el proceso.

3.5 Modelo de empresa como Alternativa al Déficit de Vivienda de Interés Social y la Dificultad de su Financiamiento en Ecuador, en base al modelo de JCH Consultores-Constructores.

3.5.11 Marco General

El modelo de organización necesariamente obedece a una época, entorno y circunstancias; dicho de otro modo, para plantear el modelo de una organización debe tomarse en consideración los paradigmas sociales de desarrollo, que en mayor o menor medida muestran los posibles escenarios de desenvolvimiento externo de la organización.

Cuadro sobre: Paradigmas de la Política Social y Desarrollo

DOMINANTE		EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	MONOPOLIO ESTATAL - Financia - Diseña - Implementa - Controla Funciones unificadas	PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ong), e Informal (familia) Funciones separadas

INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	BUROCRÁTICA - Estrategias macro - "El Estado sabe" - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	DE PROYECTOS Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo: marginar pobres]
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	DE LA OFERTA Falta de competencia	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?]
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN "tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN OBJETIVO	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS - infraestructura social - gasto corriente	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	GASTO PUBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

Ver: Los Paradigmas de la Política Social en América Latina; Rolando Franco Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL 1999.

El modelo de organización planteada es expuesto como un colectivo integrado relacionado con organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, entidades de microcrédito, promotores privados de vivienda popular e individuos, cuya trayectoria ha sido la vivienda popular y cuyo objetivo común es incidir en la

construcción de una política pública de la vivienda que no solamente se limite al interés particular, sino el interés social.

El modelo de organización planteada se basa en el ejercicio pleno del derecho a la vivienda; asegurando las condiciones para que los ciudadanos más desposeídos tengan acceso a una vivienda digna, segura, estable y con servicios básicos; en las mismas condiciones de seguridad jurídica de quienes pueden pagar el valor de mercado por una vivienda.

La dimensión del problema del déficit de vivienda en Ecuador, como en el común de países en desarrollo, requiere de la generación de un nuevo compromiso colectivo.

Ecuador, tiene una historia de compromiso social, la “minga” materializa, entre otros, el espíritu comunitario y solidario, desconocido en otras altitudes.

La organización y el trabajo conjunto, aún más tomando en cuenta la nueva coyuntura política permite legitimar no solamente el enunciado del derecho a la vivienda, sino también los compromisos que los distintos sectores de la sociedad deben asumir para garantizar el ejercicio de este derecho.

Esta propuesta de modelo de gestión para resultados en el desarrollo, basado en el Plan estratégico rompe los esquemas tradicionales de entender el proceso de planificación en las empresas u organizaciones corporativas (sector privado), ya que difiere su enfoque del sector público en la generación de valor público, proyectando la sostenibilidad y desarrollo de la población.

Los resultados en el desarrollo se refieren a cambios sostenibles y verificables en las condiciones o calidad de vida de determinados grupos poblacionales más vulnerables, en sí, el desarrollo es un proceso dinámico de transformación de la sociedad que conlleva mejoramientos sostenibles en las condiciones o la calidad de vida de las personas.

La gerencia para resultados en el desarrollo trata del ejercicio de acciones y decisiones asociadas con el asumir y cumplir un compromiso con la coordinación y facilitación del buen desempeño de un sistema (Programa y su entorno), cuyo propósito consiste en generar y contribuir con resultados valiosos explícitas y concretas. Dicho de otro modo, propone que la gerencia es la responsable del buen manejo del sistema organizacional y de las relaciones con el contexto, con el fin de asegurar la generación de valor público.

La distinción del valor público de otros tipos de valor, se da en el hecho que es juzgado, valorado, percibido por la ciudadanía colectiva, o el conjunto de la sociedad; preferencias y deseos expresados desde la ciudadanía, necesariamente están en el corazón del valor público.

Para entender mejor el concepto de valor público, se dice que surge o nace de respuestas eficaces a problemas relevantes considerados por y para los ciudadanos.

En una democracia, lo que es valioso para la sociedad es determinado por el público mismo, expresado muchas veces por diversos medios y reflejados en las deliberaciones y decisiones de los políticos electos.

En razón de que la organización analizada, está circunscrita dentro del sector social con finalidad pública, debe buscar direccionar su estrategia

en la generación de valor público. Su sistema debe conectarse holísticamente con dicho fin.

Para ilustrar las conexiones posibles con diferentes actores e instituciones involucradas en el campo de acción del Programa, en el siguiente gráfico se muestra las relaciones del sistema en que deberá estar inmersa su gestión.

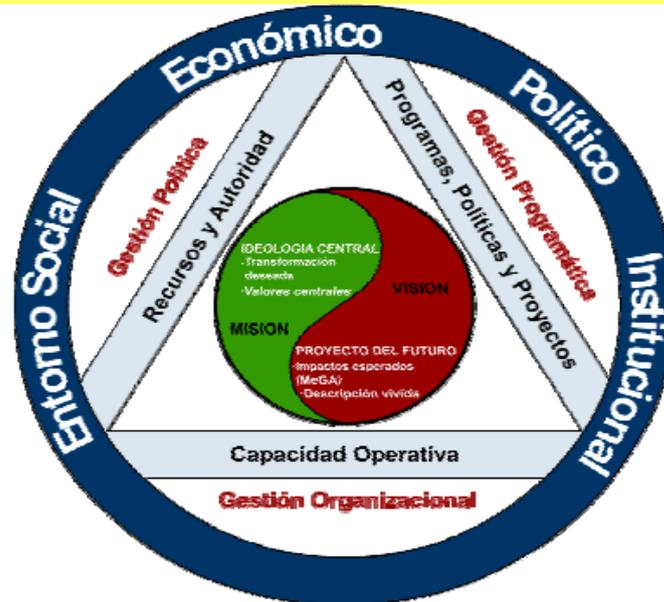
Como se puede observar de la necesidad o deseo de la población para el mejoramiento de su calidad y nivel de vida, nace el enfoque de resultados para el desarrollo.

Para que una gestión en lo social sea catalogada como productiva debe enmarcarse en los resultados esperados que deben ser definidos con la comunidad para generar valor público (misión y visión institucional), combinar y adaptar la gestión institucional tanto con el entorno interno, sustentado en valores principios, con la utilización eficiente de recursos, mejora continua de sus procesos, en base al mandato que regula su permanencia, así como con el entorno externo, con el apoyo político, cultural, social, institucional, económico necesario para asegurar un sistema que asegure contribuciones reales al desarrollo.

Ahora bien, para no perder de vista el enfoque que presenta la gerencia o gestión estratégica para los resultados en el desarrollo, se presenta el siguiente gráfico.

Gráfico Enfoque estratégico para resultados valiosos

Enfoque Estratégico



Ver: Planificación Estratégica Aplicada, Goodstein Lonard; Mc Graw Hill 2004

3.5.2 Propuesta de plan Estratégico

La organización analizada (JCH) debe alinear su plan estratégico y su función a la cobertura político-institucional del MIDUVI, no obstante, por ser de naturaleza privada, aunque con finalidad social, está institucionalizada como una empresa.

Desde esta perspectiva, es posible plantear una transformación institucional, una re-orientación de la organización y del tipo y estilo de intervención social. Para esto es necesario revisar, una postura diferente, un nuevo paradigma o creencia de la forma de liderar y gerenciar un sistema con responsabilidad.

El desafío que afronta la organización es conformar una estructura institucional acorde con una concepción de lo que es hacer política social,

que vaya más allá del asistencialismo y la compensación social; y se oriente al desarrollo social, que se refiere tanto a las oportunidades (tanto de trabajo como de adquisición de vivienda), como a las capacidades socio-culturales, económicas y políticas con las que los sujetos sociales cuentan para alcanzar una vida digna; todo esto a la par de tener la capacidad técnica y operativa de poner en práctica la solución arquitectónica, tecnología y de ingeniería presentada.

En el mapa estratégico se vislumbra un panorama general, que considera la planificación estratégica en prospectiva, el objetivo a largo plazo deseado, que vendría a reconocer y trazar el camino o la ruta que se debería cruzar para alcanzarlo, que sirva de guía general, marque el territorio y determine el camino a seguir. Tanto la misión, objetivos, estrategia, propósitos y valores, deben estar diseccionados a la misma meta, la cual está representada por la visión.

3.5.3 Identificación del Problema

El tema de la presente tesis, enfocado a la carencia de vivienda digna y la gran dificultad de acceso de las clases necesitadas a algún tipo de financiamiento, implica un problema que como ha sucedido en favelas de Brasil, las comunas en Colombia, etc., linda con los límites de una confrontación delincuencia civil. “Los grupos subalternos sufren siempre la iniciativa de los grupos dominantes, aun cuando se rebelan y sublevar: sólo la victoria “permanente” rompe, y no de inmediato la subordinación. En realidad, aun cuando parecen triunfantes, los grupos subalternos están solo en situación de defensa activa (...) Por consiguiente, todo rastro de

iniciativa autónoma de parte de los grupos subalternos debería ser de valor inestimable para el historiador integral”³³

Lo anotado anteriormente bien podría complementarse con el siguiente pensamiento: “La comunidad en los distritos proletarios se convirtió en un fenómeno inquietantemente para la elites y autoridades, entre otras cosas porque la densa red proletaria de sociabilidad y ayuda mutua dañaba la lógica del capital y la silente coacción de las fuerzas económicas, y dificultaba la intervención y control del estado, ya fuese a través de iniciativas culturales o medidas policiales”³⁴

El problema de la imposibilidad de acceder a una vivienda y entorno de vida digno, por gran parte de las clases populares no es un problema nuevo, sin embargo, ha sido agudizado por las grandes y desordenadas presiones urbanísticas que han promovido la migración masiva a ciudad deficitarias de servicios. Sin embargo, como bien se ha mencionado el fenómeno no solo se origina por generación espontánea, ya que existen grupos mentalizadores, promotores y beneficiarios de la ocupación ilegal de tierras y submundo que genera el tugurio.

La vivienda, las condiciones materiales de vida y el espacio urbano se convierten, de esta forma, en un lugar privilegiado para rescatar el modo de vida y el conflicto de las clases dependientes y marginales a lo largo de la historia. El entorno de vida saludable y seguro representa una liberación del círculo vicioso de pobreza y marginalidad.

³³ A Gramsci. (2000) *Cuadernos de la Cárcel*. México, Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Vol 6. P. 178.

³⁴ Ealham, C. (2006) “La calle como memoria y conflicto en Barcelona, 1914-1923”. *Revista de Historia, Antropología y Fuentes Orales*, N. 34. p. 129

Según lo expresado por Aaron Wildavsky,³⁵ “una dificultad sólo constituye un problema si algo se puede hacer para resolverla”. En Ecuador, sin duda, todo el deterioro social al cual ha sido sometida la sociedad puede ser evitado.

En esta parte, es importante la definición concreta del problema a resolver, es decir, que es lo que la población del quintil I y II de mayor pobreza (población más pobre y necesitada de la República), requieren para el mejoramiento de la calidad de vida a través del acceso a vivienda digna, además si fuera posible definir un nuevo método de focalización en base al desarrollo integral del territorio donde habitan, sería más delimitado y alcanzable los resultados valiosos esperados.

Por otra parte, para asegurar la definición del problema, el problema debe plantearse a modo de pregunta por ejemplo:

¿Cómo mejorar la calidad de vida de la población objetivo, considerada vulnerable y pobre, desde nuestras competencias y capacidades?

Si se quiere atacar al problema de falta de vivienda y servicios sanitarios básicos de la población que sufre de este efecto. Entonces dedicarnos y enfocarnos a ello, si se quiere solucionar el problema de la misma forma. Sin embargo, para definir el problema se debe desempacar y realizar un estudio responsable y determinar a quién verdaderamente afecta el problema y dirigirse a solucionarlo.

3.5.4 Análisis FODA

³⁵ Ver: Melcalf y Richards (1999) Administración Pública: El estado actual de la disciplina Escrito por Naomi B. Lynn, Melcalf y Richards, Publicado por Fondo de Cultura Económica, P.143.

Para afrontar el problema a solucionar, se debe medir las condiciones y capacidades de la organización analizada, porque es bien sabido que las necesidades son mucho mayores a los recursos (aunque el problema de fondo es más referido a la mala administración y mala utilización de recursos), entonces se debe delimitar o bajar a piso el problema, que refleje credibilidad de solución y que sea verificable; eso verdaderamente alienta y motiva a todos los involucrados a lograr los objetivos propuestos.

Por lo anterior es necesario analizar las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades, con fin de medir la capacidad de apuntar a la solución del problema.

A continuación se expone algunas consideraciones conceptuales que permiten esbozar el análisis de la analizada.

El FODA significa tomar una fotografía integral de situación, en todas las posiciones o dimensiones posibles, tanto en el contexto interno como en el externo, que permitirá identificar; fortalezas y debilidades que influyen en el desarrollo de la estrategia; así como también, las oportunidades y amenazas como factores externos que afectan directamente en este desarrollo.

El análisis estratégico o de “FODAS” (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) consiste en identificar la capacidad del sistema en cuanto a la imagen de futuro o valor público. El valor público de un sistema es el bien o servicio que los ciudadanos y las normas sociales consideran que debe ser ofrecido por el Estado.

El análisis estratégico, en la perspectiva más sencilla y con base en el análisis FODA, se compone de identificar y priorizar estrategias de cuatro tipos:

1. Las estrategias tipo I, son aquellas que pretenden profundizar y consolidar las fortalezas ya existentes.
2. Las estrategias tipo II, son las que tienen como objetivo transformar las debilidades en fortalezas.
3. Las estrategias tipo III tienen como propósito aprovechar las oportunidades futuras al asociarlas con las fortalezas ya existentes.
4. Las estrategias tipos IV, considera las amenazas futuras con el fin de prevenir que impacten, especialmente en los aspectos considerados como debilidades.

A continuación se presenta desde el punto de vista personal (limitado) el resultado del análisis FODA el cual puede servir de base, en el análisis consensuado entre varios involucrados.

FORTALEZAS

- Existencia de una empresa (JCH Consultores-Constructores) en marcha.
- Existencia de un sistema de focalización y entrega de incentivos.
- Disposición de un sistema operativo implantado en el apoyo socioeconómico.
- Sistema de información implantado, flexible y adaptable.
- Unidad de atención definida a través de juntas parroquiales y aliados estratégicos.
- Comunidad integrada a la gestión del servicio de alimentación y salud en los aspectos de promoción y prevención.
- Cooperación de Aliados locales estratégicos

- Predisposición para sacar a la institución adelante

OPORTUNIDADES

- Propiciar formas asociativas de atención a la alimentación y salud.
- Cumplir con la deuda social atendiendo a la población excluida.
- Consolidar una política pública de carácter social.
- Bajar las altas tasas exclusión social en el país.
- Proporcionar insumos para la actualización permanente de los indicadores sociales.
- Establecer alianzas estratégicas con otros servicios públicos y privados, para ampliar y fortalecer la asistencia y desarrollo de la estrategia.
- Mejorar la salud tanto física como mental, a través del mejoramiento del hábitat.
- Fomento de generación de trabajo a grandes sectores involucrados con la construcción.
- Fomento de asociaciones y redes que generen habilidades sociales.

DEBILIDADES

- Alto índice de pobreza.
- Bajo índice de ingresos per capita.
- Existencia de graves problemas sociales entorno al déficit de vivienda.
- Ausencia de liderazgo sectorial.
- Falta compromiso tanto gubernamental como privado.
- Inadecuado modelo de atención.
- Malas condiciones de infraestructura y sanitarias.

AMENAZAS

- Recorte presupuestario, asignación deficitaria de recursos y materiales.
- El aumento de migraciones a las ciudades.
- La falta de planificación urbanística.
- Inexistencia de políticas de protección de social.

3.5.5 Definición de la transformación deseada

Una vez definido el Problema a solucionar, analizado las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades, se debe definir la transformación deseada.

La transformación deseada es una expresión ambigua, de lo que se quiere para la población objetivo o beneficiarios. La transformación deseada, siendo una expresión no verificable y expresada genéricamente, define un viaje al futuro y la hace vivencial en esa instancia, manifiesta en sí, la forma ideal de convivencia de las personas; es decir, dibuja la figura de cómo se quiere se vea la sociedad en un lapso no muy lejano, esta explicitación contiene la conjugación de la misión y visión, al estar unidas fortalecerá los logros para alcanzar la transformación pretendida.

La misión y visión³⁶ sirven de guía, en su conjunto definen la razón de ser y estimula el trabajo hacia el cumplimiento de objetivos. Estas cualidades la convierten en el centro de la estrategia. El modelo que presentan los autores, debe estar compuesta por dos partes: una ideología central y una proyección de futuro. La ideología central define la razón de ser de la organización, y la proyección del futuro es una declaración de lo que deseamos conseguir, aspiramos ser y queremos crear.

³⁶ El marco conceptual de este texto ha sido resumido de James C. Collins y Jerry I. Porras, "Construyendo la Visión de su Empresa" adaptado por José Jorge Saavedra para uso en cursos de capacitación INDES.

En este sentido, se presenta una predefinición de la transformación deseada, para dar una idea de lo que se esperaría como se desenvuelva, convierta y disfrute el grupo poblacional afectado por las intervenciones de la organización y de los diferentes actores.

La organización contribuye al Desarrollo sostenible y humano de la población con mayores índices de pobreza y de exclusión social de las parroquias rurales y urbano marginales de la República del Ecuador , motivando la generación de oportunidades de vivienda, elevando los niveles de ingresos a través de la generación de perspectivas de empleo tanto directo como indirecto, promover su inclusión social en todas sus dimensiones y su capacidad de generar recursos para alcanzar mejores condiciones de vida, aplicando el principio integral y equitativo. Mediante la generación de mayores oportunidades en la participación de los ciudadanos, con el empoderamiento de todos y consecuentemente generando una conciencia colectiva de responsabilidad social.

Por otra parte, las funciones de planeación, elaboración de una transformación deseada (visión), la programación (o planeación programática) y la planeación operativa, se enfocan en resultados en el desarrollo y así asientan un camino para que las funciones de implementación, monitoreo y evaluación se puedan también enfocar estratégicamente.

Otra consideración que tiene que ser contemplada en el proceso de planeación es la relación en la cadena de resultados que se está construyendo con las cadenas de valor de otras iniciativas u organizaciones relacionadas. Las cadenas de resultados de las unidades se tienen que “anidar” dentro de la cadena de resultados del ministerio en su conjunto: como mínimo, tienen que responder a una transformación

deseada compartida. Asimismo, las cadenas de valor de los ministerios responden a una cadena que reflejaría la estrategia macro del gobierno. Los programas responden a una cadena organizacional o una estrategia inter-organizacional. La coordinación y la articulación se construyen a partir de relaciones entre los planes y sus correspondientes cadenas de resultados.

3.5.6 Definición de la Misión

En las entidades públicas o sociales con finalidad pública su mandato constitutivo representa su misión, dicho a la inversa, no pueden hacer ni más ni menos de lo que las leyes del sector y circunstancias jurídicas le habiliten. Esto difiere totalmente de las empresas comerciales, donde el principio es a la inversa, buscando un afán de lucro, pueden hacer todo aquello que no esté prohibido o limitado por las leyes. Esto ha llevado a concluir que las organizaciones sociales, en relación a la administración pública, son burocráticas, y de ahí que sea más difícil determinar su misión.

La Misión es la ideología central de la organización, la que define su propósito y sus valores centrales.

La ideología central define la razón de ser de la organización se convierte en la amalgama que mantiene unida a las personas involucradas con su gestión, durante períodos de crisis, conflicto o dificultad, pues los compromete con un sólido sentido de propósito y valores. La ideología está compuesta por dos factores: propósito central y valores.

“El paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger;

sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria. El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar (dentro de lo posible) la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse”.³⁷

El propósito central, que motiva el accionar (misión) de una institución, es la razón de ser de la organización o iniciativa y debe reflejar las motivaciones e ideales que estimulan la realización de un trabajo direccionado a la consecución de metas definidas. Enunciar una misión no se limita a una descripción de lo que se produce o de los servicios que se ofrece. El propósito central debe capturar el alma de la organización. En tal sentido se debe diferenciar que el propósito no es lo mismo que un objetivo; ya que propósito se limita más a buenas intenciones que a actividades concretas. El rol del propósito es guiar e inspirar la consecución de objetivos concretos y cuantificables. Es así como en base a lo expresado se ha podido formular la misión de la entidad propuesta como modelo, sobre las bases y potencialidades de JCH Consultores Constructores.

La ideología o sentir auténtico debe ser genuino (en temas sociales debe estar cimentada sobre compromisos); si la ideología es impuesta o inducida por engaño, no habrá impacto alguno. En las organización

³⁷ Rolando Franco Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (1999), “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”, P 123.

sociales la misión debe caracterizarse por su autenticidad, y fundamento técnico, caso contrario se cae en una formulación demagógica.³⁸

En Ecuador las organizaciones sociales y públicas, no han recurrido a la administración estratégica, razón por la cual han sido como un barco a la deriva que se ha conducido según los avatares coyunturales. Es por esta razón que tener una misión es importante. Tener misión implica tener una hoja de ruta, un destino preestablecido, y los instrumentos necesarios para llegar al lugar propuesto.

A continuación se presenta una definición de misión, aplicable a la organización modelo en temas de vivienda de interés social:

Ser una entidad técnica que fundamenta su gestión en una planificación estratégica, sin ingerencia política, que fortalece sus capacidades, y mejorar las oportunidades de la población excluida socialmente y de sus familias. La organización tiene por objeto fomentar el desarrollo integral territorial, con la participación activa de la comunidad, para mejorar sus condiciones y calidad de vida mediante el acceso a viviendas seguras, dignas, duraderas; en entornos sanos e inocuos y servicios sanitarios básicos.

3.5.7 Definición de la Visión

La visión es la proyección del futuro, una declaración de lo que se deseamos conseguir, aspiramos ser y queremos crear. Aplicado a la gerencia en ámbitos públicos, la visión explícita una transformación deseable y valiosa para la sociedad. En el caso de una organización modelo en materia de vivienda de interés la visión debe permitir la consolidación de los objetivos propuestos.

³⁸ El Diccionario de la Real Academia define a la demagogia como la práctica política consistente en ganarse con halagos el favor popular, mediante concesiones a los sentimientos elementales de los ciudadanos.

La visión está compuesta por dos factores:

- a) meta gigante y audaz de largo plazo; y
- b) descripción vivida – una descripción específica, vibrante, cautivadora, apasionante, emotiva y llena de convicción para que la gente se comprometa y comparta el desafío de cómo se va a conseguir esta meta, que es la figura del futuro dibujada en el presente.

Todas las organizaciones tienen metas, pero no todas implican un desafío que genere compromiso. Este tipo de metas ayuda a focalizar el esfuerzo, sirve como catalizador para crear equipos y define claramente la línea final que todos esperan cruzar.

Muchas organizaciones tienden a confundir o mezclar la misión con la visión. La responsabilidad de la dirección gerencial es desarrollar un fuerte sentido de compromiso con un propósito y estimular el progreso movilizándolo a la gente a conquistar la meta gigante y audaz.

Conociendo que la visión es la meta final a la que se debe llegar. Para definir la expresión de la visión o el objetivo más grande a conseguir, se debe tener en cuenta las siguientes características: que refleje veracidad en el tiempo, que sea relevante, que inspire, en otras palabras que motive el logro de los resultados esperados.

Cuando la misión lleva una carga muy pesada, la visión deberá motivar y dar fuerzas para continuar hacia adelante. En este sentido a modo de ejemplo expreso una visión del Programa, Este planteamiento de visión, podrá servir de base, para concretar una nueva, con mayor fundamento haciéndolo en forma participativa con todos los involucrados, y en forma

proactiva que genere adelanto innovador en la propuesta de la transformación deseada.

En el año 2020, somos una entidad privada modelo de gestión pública, la mejor de Sudamérica, que ha inculcado solución a la exclusión de vivienda e infraestructura sanitaria básica de la población focalizada en los niveles de mayor pobreza, incluyéndolos a una vida activa y productiva; con la participación de diferentes organizaciones y actores, con el fin de lograr un desarrollo socioeconómico integral a través de la construcción de viviendas dignas y duraderas.

3.5.8 Definición de Valores

Los valores centrales se estructuran en un reducido número de principios que tienen importancia y valor intrínseco para todo el personal involucrado. Lo importante no es el contenido de estos principios, lo que vale es la firme convicción y actuación en base a ellos.

Por lo anterior los valores deben ser consensuados y definidos iterativa e interactivamente, con el fin de que desde el principio, donde están las bases de la institución, el personal o talento humano los viva en el diario convivir y actúe bajo propio convencimiento y apropiación de los principios. Éstos no deben abultarse, definir máximo cinco; al exagerar, se pierde de vista y se convierten en meros enunciados.

La estrategia efectiva para identificar los valores compartidos, consiste en trabajar desde el individuo, desde la bases del pensamiento particular hacia la organización.

Los valores vislumbrados en el accionar de la organización modelo son:

- Solidaridad
- Equidad
- Respeto
- Trabajo
- Calidad

3.5.9 Áreas o ejes de acción de la Gestión del Programa

De ese modo, la planeación de la gestión debe actuar en tres áreas o ejes de acción estratégicas:

- La Gestión Programática,
- Gestión Política y
- Gestión organizacional (administrativa, institucional).

La mayoría de los modelos de estrategia limitan su reflexión al cómo se entrega valor a los usuarios o beneficiarios mediante políticas, programas o proyectos, descuidando otras áreas que son fundamentales en la gestión pública. Es decir, muchos modelos de gestión estratégica se enfocan exclusiva o principalmente en la gestión de intervenciones que tienen un vínculo causal (hipotético) con los cambios que producirán el valor público esperado.

Una gestión eficaz de dichas intervenciones (gestión programática) es fundamental, como se detalla más adelante. No obstante, una buena gestión programática no resulta suficiente para asegurar la capacidad organizacional necesaria para lograr los beneficios esperados. Es en este sentido, se propone un marco conceptual que incorpore las siguientes tres áreas de acción gerencial:

- a) Gestión Programática: que consiste en cumplir con la misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de estrategias, política, programas y proyectos pertinentes para

superar los problemas de desarrollo, comportándose en forma adaptativa y estratégica en la aplicación de las intervenciones propuestas.

- b) **Gestión Política:** que consiste en acciones tendientes a movilizar el apoyo de actores cuya participación y/o autorización es necesaria para lograr la misión y los objetivos. Busca consolidar la legitimidad, recursos, la autorización y/o apoyo para implementar la misión y crear valor público.
- c) **Gestión Organizacional:** se relaciona con el diseño e implementación de procesos, sistemas y estructuras para desarrollar relaciones, rutinas y capacidades organizacionales que facilitarán el logro de los resultados deseados. Esta gestión consiste en dar dirección; orientar a equipos de trabajo y definir y mantener normas para regular el trabajo.

Las tres líneas de acción, cambia los paradigmas de la administración tradicional, tecnocráticos, administrativos y burocráticos, acostumbrada a producir y entregar eficiente y eficazmente productos o servicios, a otra concepción que indica y precisa los campos concretos de acción para resultados en el desarrollo.

Estos campos de acción, se reflejará en el tema de la estructuración de la cadena de resultados o cadena de valor, que viene a constituir los objetivos estratégicos que dan viabilidad y soporte a la gestión responsable por el buen manejo del sistema.

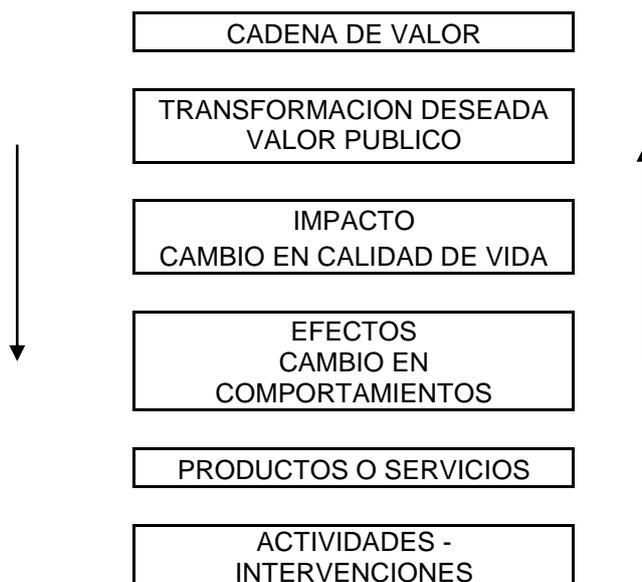
3.5.10 Estructuración de la cadena de valor

Al determinar las líneas de acción, se debe proceder a la estructuración de la cadena de valor o de resultados u objetivos estratégicos, en el gráfico siguiente, se presenta una visión general de la cadena de valor, que puede leerse de arriba para abajo y viceversa.

Lo expuesto corresponde a una simplificación del proceso de analizar el problema a ser superado e ir identificando y priorizando posibles caminos para su solución, aquí en esta dirección debe manejarse con una pregunta clave: ¿Cómo se logra la transformación deseada?; ¿Cómo se logra los impactos que reflejan la transformación deseada?

La lectura de abajo hacia arriba, denota que estaríamos partiendo de que el Programa está funcionando tiempo atrás. En esta dirección la pregunta clave es ¿Para qué?, se realiza ciertas actividades, inversiones e intervenciones; se entrega ciertos productos y servicios; hasta llegar al final de la cadena de valor.

Gráfico de Diagrama global de la cadena de valor:



Ahora bien, con el fin de tener una visión desagregada, ya que en lo anterior se expuso a nivel macro el proceso de creación de valor, en base al fenómeno de la causalidad, a continuación se muestra la cadena de valor ampliada.

3.5.11 Impactos Esperados

Los impactos deben expresarse de tal manera que resulten interpretables y gestionables de una manera coherente (no ambigua), es decir, lo contrario de la transformación deseada. Deben expresarse como objetivos claros, verificables, viables, específicos – particularmente en sus aspectos cualitativos, y delimitados en el espacio y el tiempo. Los impactos esperados describen los objetivos o cambios sociales que especifican las mejoras valiosas en las condiciones o calidad de vida que se espera generar, en otras palabras, estipulan cómo se interpreta o reconoce la transformación deseada o el avance esperado hacia la transformación deseada. En sí constituyen el norte que guía las acciones de la gerencia para resultados en el desarrollo.

A modo interpretativo de la gestión del Programa en los años de intervención y en base al nuevo enfoque que se pretende consolidar, a continuación presento algunos impactos esperados a modo de ejemplo, lo cual se debería redefinir con los involucrados, para afinar y lograr hipotéticamente la transformación deseada en los tres ejes de acción definidos:

Gestión Programática

- Incremento en un 10 % anual en el territorio objetivo, de la oferta de vivienda.
- Disminución en un 10% anual de falta de infraestructura básica.

- Aumento de un 5% anual de acceso a crédito.
- Incremento del 15% de la actividad económica entorno a la construcción.
- Incremento del 15% en la generación de empleo directo y 20% de empleo indirecto.
- Inclusión social de familias del quintil I y II participan con igualdad de oportunidades en el área educativa, salud y empleo.

Gestión Organizacional

- Disminución de incertidumbre y mayor credibilidad en la gestión de desarrollo social promovido por la organización.
- Superación de trámites y prácticas burocráticos innecesarias.
- Mayor agilidad en los procesos de gestión
- Mayor participación en los procesos por parte de los interesados .

Gestión Política

- Incremento de la credibilidad en planes de vivienda de interés social a nivel general.
- 100% de credibilidad de la familias del quintil I y II, y comunidad en cuanto a la gestión de desarrollo social.
- Incremento de 100% de confianza en el manejo de fondos
- Entrega oportuna de financiamiento

3.5.12 Efectos esperados

Una vez definidos los impactos esperados, la cadena de valor se mueve o retorna a un plan Programático y operativo que pinta un camino viable para lograr los impactos que se busca. Hacen referencia a los cambios

intermedios esperados, en otras palabras son el medio que se propone utilizar para lograr los impactos. Los efectos son cambios en los consumos, conocimientos, actitudes o comportamientos de la población objetivos que se convierten en impulsores o detonadores de los cambios esperados de la población, conllevan a tener una mejor calidad de vida, reflejada en los impactos esperados.

Para lograr los impactos esperados, a continuación se presenta los medios que permitirán alcanzarla, como guía a la construcción participativa de la cadena de valor:

Gestión Programática.

- Familias del quintil I y II, y comunidad motivadas para la participación y el apoyo con la gestión integral y el desarrollo sostenible del territorio que habita
- Familias del quintil I y II, mejorando su hábitat.
- Familias del quintil I y II incorporando seguridad e higiene a su vida diaria.
- Comunidades y autoridades motivadas con el mejoramiento del hábitat.
- Población vulnerable trabajando en proyectos inmobiliarios producción.
- Familias del quintil I y II motivada, considerada e involucrada en el ámbito socioeconómico.

Gestión Organizacional

- Auto gestión participativa y eficiente con control social y reconocimientos del valor público generado con la implementación de los procesos descentralizados

- Eficiencia y eficacia en el proceso administrativo y operativo de los proyectos
- Transparencia en el manejo de los recursos asignados a través de sus autoridades en coordinación con otros actores sociales.
- Compromiso con la transformación deseada desde la perspectiva política y su influencia positiva para el cumplimiento de sus objetivos.

Gestión Política

- La comunidad desarrolla y decide en forma democrática los proyectos y programas de desarrollo territorial, es vital en este proceso político
- Familias del quintil I y II, comunidad y ciudadanía en conocimiento de las acciones de mejoramiento de su hábitat.
- Las familias del quintil I y II; y comunidad co-gestiona los recursos asignados con sus autoridades en coordinación con los demás actores sociales, en forma eficiente y transparente y generación de confianza de la sociedad.
- Los agentes públicos y privados apoyan decididamente a las comunidades en la dinamización de sus mercados locales y en la incursión eficiente en mercados regionales y en asistencia técnica y financiera para el desarrollo de vivienda e infraestructura.

3.5.13 Productos y/o servicios

“Todo programa social debe nacer a partir de un problema, cuya solución implica la definición de uno o más objetivos específicos de impacto. Su logro se persigue a través de la producción y distribución de productos. Los productos son los bienes y/o servicios que se entregan a los beneficiarios finales. Un proyecto puede entregar uno o varios productos, normalmente complementarios entre sí. Su selección y proceso

productivo se definen en la evaluación ex-ante. La tecnología de producción utilizada condiciona los insumos requeridos. Estos, son los recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios) que se utilizan en el proyecto, los que pueden ser definidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, etc.) y son traducidos en unidades monetarias (costos del proyecto). Los procesos, se definen como la organización racional de los insumos para alcanzar un fin determinado. Se implementan a través de un conjunto de actividades, con procedimientos, normas y reglas, que permiten, en forma directa o indirecta, transformar los insumos en productos. La relación insumo producto, definida por la tecnología de producción utilizada, da cuenta de la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto”³⁹.

Son los bienes y/o servicios que se propone entregar a la población objetivo, con el fin de causar, lograr, mejoras en la calidad de vida, dadas a consecuencia del cambio de entornos de hacinamiento, promiscuidad, violencia e inseguridad, a ***hábitat (hogar y entorno) digno y sano***.

En este sentido, se presenta algunas sugerencias que debe considerar el plan en la producción y entrega de servicios, con el fin de lograr los cambios esperados (efectos) de la población objetivo.

Gestión Programática

- Plan de gestión estratégica
- Sensibilización sobre la problemática
- Conocimiento sobre asociatividad como solución al problema.

³⁹ Cohen Ernesto, Martínez Rodrigo; Conceptos Básicos de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales CEPAL 2002, P 192.

- Mejoramiento de los servicios e infraestructura sanitaria
- Mejor escogitamiento de terrenos para la construcción, en un entorno de respeto a la naturaleza
- Plan de adquisiciones de alimentos en los territorios y aseguramiento de la compra de productos de producción nacional.
- Plan de apoyo socioeconómico de inclusión social, como medio de acceso a crédito.
- Entrega del apoyo socioeconómico a través de incentivos no reembolsables.
- Plan de descentralización de los recursos
- Plan de comunicación estratégica, Información oportuna y rendición de cuentas. Condiciones adecuadas para el manejo de la información.

Gestión Organizacional

- Estructura organizacional funcional de acuerdo a las exigencias del nuevo enfoque.
- Desburocratización institucional, implementación de nuevos procedimientos administrativos y operativos.
- Mayor capacidad de gestión operativa: ejecución de procesos de contratación, evaluación ex ante del proyecto y supervisión de proyectos.
- Capacitación en las áreas de proyectos específicos que así lo ameriten.
- Solución informática para manejo integral de base de datos que incorpore las nuevas variables para el desarrollo.

Gestión Política

- Reasignación de recursos financieros de los sectores a las unidades territoriales definidas oportunamente.
- Diagnostico de situación de las regiones, comunidades y territorio focalizado en el corto plazo.
- Gestión participativa en la implementación con actores sociales locales y regionales. Identificación de necesidades de los beneficiarios vía mapa de pobreza e índices de exclusión social.
- Acceso a los canales de comunicación internos como externos, monitoreo y evaluación de la gestión del programa.

3.5.14 Actividades e intervenciones

Las actividades, inversiones e intervenciones se refieren a las acciones necesarias para poder ofrecer los productos con la calidad y oportunidad esperadas, es decir, funcionan como medios para combinar recursos, esfuerzos y tecnologías para generar productos y/o servicios.

Igual que en los anteriores casos presento las actividades en las que debe estar enmarcada la organización, con el fin de producir y entregar productos sociales (viviendas) y servicios (acceso a crédito), que conlleven a los cambios en los comportamientos, actitudes y conocimientos de la población objetivo y principalmente situación de vida, la cual podrá ser mejorada.

Gestión Programática

- Implementación de procesos de rediseño de la estrategia de gestión en construcción de viviendas de interés social.
- Investigación y aplicación de tecnologías innovadoras.
- Investigación, diseño e implementación de la metodología desarrollada.

- Desarrollo de estructuras dinámicas capaces de aplicar la metodología desarrollada.
- Implementación de proyectos que promuevan el respeto a la naturaleza.
- Promoción de la conformación de alianzas estratégicas de diferentes instituciones.
- Proceso de descentralización de recursos materiales, humanos y financieros (acercar la obra al beneficiario), no obstante, dentro de un sistema nacional integrado de indicadores.
- Diseño de la estrategia comunicacional, plan de rendición de cuentas, plan de evaluación de impacto y desempeño.

Gestión Organizacional

- Diseño de la nueva estructura organizativa dinámica y de alto rendimiento, desarrollo institucional, evaluación de impacto y gestión de programas, con enfoque territorial.
- Coordinación interinstitucional para aprovechar las complementariedades, conformación de alianzas estratégicas.
- Capacitación a operadores técnicos y coordinadores de proyectos.
- Eficiente gestión financiera para que brinde sostenibilidad económica a la actividad.
- Sistematizar la información de la gestión para medir los impactos y resultados.

Gestión Política

- Coordinación interinstitucional para obtener el apoyo y legitimidad con las autoridades locales seccionales y nacionales en la gestión de operaciones y recursos.
- Difusión oportuna de los avances programáticos a nivel interinstitucional, actores sociales, privado y externos.
- Implementación de espacios colectivos de deliberación sobre la evaluación de políticas en vivienda, desarrollo urbano y sistemas de infraestructura sanitaria.

A manera de conclusión: puede sintetizarse lo siguiente:

La cadena de valor expresa logros en cada uno de sus eslabones, la especificación de objetivos es un proceso indispensable en el proceso de gerencia para resultados en el desarrollo. Un manejo eficaz de dicho proceso permite construir un marco conceptual sólido y genera una apropiación por parte de los diversos involucrados. Los objetivos organizados en forma de cadena de valor construyen un mapa para guiar las funciones gerenciales de planeación, implementación y evaluación.

Los participantes en los procesos de planeación deben conocer procedimientos de planificación estratégica que expresen con claridad la voluntad de las más altas autoridades formales y legítimas para generar cambio. Deben contar con la participación directa de dichas autoridades en momentos clave del proceso de planeación

Así, sobresalen ciertas prácticas de gestión efectivas en la planeación, para tener presente en la construcción de la cadena de objetivos estratégicos:

- a) Los compromisos se construyen o se fortalecen por la participación en la toma de decisiones. Por lo tanto, el desempeño de las

funciones de implementación de lo planeado se pueden fortalecer desde las funciones de planeación, generando un sentido de apropiación y compromiso entre los involucrados clave.

- b) Los actores deben tener claro que con los procesos de planeación se busca generar valor, a través de cambios que sean más rápidos y más profundos de lo que se logrará con el manejo de la inercia o el *status quo*.
- c) La planeación se basa en una equilibrada y dinámica combinación de información, reflexión, discusión y decisión. La comunicación entre los participantes directos y entre ellos y los grupos del contexto es vital, por lo que es apropiado enmarcar la difusión y movilización en estrategias de comunicación.
- d) De la misma manera, se debe equilibrar la tensión del tiempo para decisiones clave y el valor generado por la discusión. No se puede sacrificar la discusión alguna en la toma de una decisión rápida; tampoco se puede postergar las decisiones por discusiones poco productivas.
- e) Los procedimientos para construir acuerdos se basan en consensos sobre fines comunes, que aporten sentido a la acción conjunta y consoliden los compromisos para actuar. Por tanto, al inicio de los procesos de planeación, conviene explicitar y destacar los acuerdos comunes que unifican a los diversos involucrados.
- f) El proceso de planificación estratégica y la gestión del mismo plan debe manejarse por grupos que combinen conocimiento técnico y representatividad legítima y diversa de los grupos involucrados más activos.
- g) Asumir que en los procesos de participación existe una gradual redistribución del poder, de manera que los controles se deben compartir y delegar bajo un nuevo esquema de gobernabilidad del espacio relevante.

- h) El plan forma parte de una etapa inicial de la gerencia estratégica, la que lo va adaptando ante circunstancias y actores sociales cambiantes.
- i) Iniciar los procesos de participación activa y dinámica es mucho más fácil que institucionalizarlos, llegar a hacerlos rutina. Este paso en especial requiere de toda la habilidad, destreza y conocimiento de gerencia.

3.5.15 Análisis y manejo de riesgos

El hecho de tener estructurada la cadena de valor, no quiere decir, que se encuentre dentro de lo planificado, ya que la construcción de la misma, establece relaciones causales supuestas e inciertas. Indica que esperamos producir determinados resultados (V.g, efectos sobre las prácticas sanitarias en el desarrollo de la vida urbana) como consecuencia de determinadas acciones. Estas relaciones están sometidas a incertidumbres y riesgos de sus entornos; donde bien pueden ser afectadas por buenas prácticas gerenciales, los riesgos e incertidumbres de todas maneras crean cierta amenaza de no cumplimiento de los logros esperados en la cadena de valor.

Un riesgo es una dinámica, comportamiento o evento cuya ocurrencia está fuera del control. Se trata de una condición que aún no se ha presentado, y cuya ocurrencia es probable pero incierta.

Existe alguna probabilidad de que los riesgos se presenten y amenacen el logro de los resultados esperados, podrían incluir: idiosincrasias o creencias de la población objetivo; las prácticas clientelares; interdependencia de las economías en el mundo globalizado; la burocratización de las organizaciones entre otros.

El análisis de potenciales riesgos internos u organizacionales obliga a examinar recursos, actores y procesos de la organización, y las interrelaciones, indagando sobre políticas, prácticas o dinámicas que podrían limitar la producción y entrega de servicios o productos encaminados a los logros o impactos esperados.

Los riesgos del entorno cercano a la organización podrían ser ocasionados por el comportamiento de las fuerzas económicas, naturales, disponibilidad de recursos, sociales, culturales, políticas regulatorias o legales, científico- tecnológico, etc.

En el ejercicio de la gerencia para resultados en el desarrollo, hace falta incorporar estrategias de identificación de potenciales riesgos, con el fin de contar oportunamente con planes de su adecuado manejo. Sólo al contar con planes que permitirán el manejo de riesgos se puede minimizar daños o desperdicios que podrían resultar de la ocurrencia de la dinámica, comportamiento o evento que, arriesgue la generación de valor público.

Para la identificación de riesgos se debe preguntar qué comportamientos, intereses o dinámicas podrían limitar el avance de un eslabón de la cadena al siguiente, por ejemplo en lo que corresponde a las actividades, inversiones, intervenciones que logran la entrega de productos y servicios: ¿Qué dinámicas o prácticas de la organización podrían comprometer el flujo de recursos y el apoyo que necesitamos para generar los productos sociales? ¿Qué dinámicas externas (tanto del entorno próximo como del entorno remoto) podrían afectar el proceso productivo o el proceso de entrega de bienes o servicios?. Siguiendo en la cadena para alcanzar los efectos se debería preguntar. ¿Qué dinámicas, características o prácticas de la población objetivo podrían comprometer la relación causal entre productos y efectos? ¿Hay dinámicas o prácticas

de la organización que podrían arriesgar el vínculo entre la entrega de los productos y el logro de los cambios en consumos, comportamientos, actitudes y/o conocimientos que se esperan generar? ¿Qué dinámicas externas o características del entorno externo (tanto próximo como remoto) podrían afectar el logro de los efectos?. Para los impactos las preguntas claves que deberían aplicarse son: ¿Qué dinámicas, características o prácticas de la población objetivos podrían comprometer la relación causal entre los efectos y los impactos? ¿Qué podría limitar los cambios en consumos, comportamientos, conocimientos y/o actitudes que esperamos generar? ¿Qué dinámicas externas o características del entorno externo podrían afectar el logro de los efectos?

Entre las estrategias que se deberá manejar destacan:

Buscar prevenir o minimizar el riesgo (reduciendo hasta donde se pueda la probabilidad de ocurrencia) y/o mitigar las consecuencias de los riesgos (reduciendo hasta donde se pueda el daño que podría introducir al cumplimiento de los resultados especificados en la cadena de valor).

Los planes de manejo incluyen planes de contingencia que identifican posibles desenlaces de las dinámicas asociadas con riesgo y las acciones que se tomarán en cada posible desenlace.

3.5.16 Indicadores de efectos e impactos

Los indicadores deben ser relevantes, comprensibles, factibles de medir, verificables, y exigentes en sus metas. Los indicadores pueden ser resumidos en un tablero de comando. El Balanced Scorecard o tablero de comando es un sistema sistematizado y sintético de medida de desempeño que permite que las organizaciones cuantifiquen el impacto y el valor de activos intangibles críticos; principalmente el tablero de

comando cumple la función de alerta y conducción que brinda la cabina de una aeronave a su piloto.

“El impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios) a la misma. Se mide comparando la situación inicial (LB), con una situación posterior (Línea de Comparación = LC), eliminando la incidencia de factores externos. El éxito de un proyecto es la medida de su impacto en función de los objetivos perseguidos. Es por tanto, la justificación última de su implementación. El impacto se asocia directamente al problema social que dió origen al proyecto (disminución de la morbilidad, malnutrición, analfabetismo, desempleo, mayor escolaridad, etc.). En los proyectos productivos, el impacto es su beneficio económico. La magnitud del impacto logrado no necesariamente es una función lineal de la inversión realizada en un proyecto. El incrementar la inversión no implica aumentar proporcionalmente el impacto del mismo. Incluso su relación puede ser inversa. Asociada a la definición del impacto sobre los problemas sociales, es preciso considerar la equidad. Los programas y proyectos sociales no son equitativos por entregar iguales productos y servicios a una población con distintas características, sino por disminuir las brechas existentes entre distintos sectores poblacionales. Ambos conceptos son complementarios en la política social. El primero resalta el cambio que se produce en la población objetivo y el segundo destaca las diferencias entre distintas poblaciones. Es perfectamente factible utilizar los aumentos de equidad como medida de impacto.”⁴⁰

Los indicadores son expresiones que sintetizan información cuantitativa y/o cualitativa sobre los acontecimientos, fenómenos relevantes, el

⁴⁰ Cohen Ernesto, Martínez Rodrigo; CEPAL 2002 Conceptos Básicos de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales P 31.

indicador, indica da señales. Permite caracterizar las acciones, actividades, logros, efectos que se necesita conocer, entender, controlar y/o analizar en los procesos de una gerencia responsable en el buen manejo de la iniciativa o sistema.

Los indicadores no solo permiten una eficaz dirección de la organización sino que ayudan a transparentar y rendir cuentas a la sociedad, sobre la gestión que se está realizando para causar impacto en el desarrollo. También nos ayudan a dar seguimiento y medir el avance de los logros o resultados esperados, según las metas y proyectos previstos.

Los indicadores deben describir los fenómenos de tal manera que puedan ser comparados y contrastados en diferentes momentos del tiempo, en diferentes lugares o contextos, y en diferentes escenarios. Explicita la forma como se van a reconocer los cambios que se espera generar. Tienen valor descriptivo y explicativo contribuyendo a la comunicación entre actores clave.

Los indicadores resumen información importante sobre diferentes procesos, dinámicas o fenómenos, se caracteriza por los siguientes rasgos:⁴¹

- Es preciso, no ambiguo: puede ser interpretado de manera clara, de tal forma que sea plenamente entendible;
- Es relevante para los usuarios de la información: refleja elementos o fenómenos que forman parte de lo que se busca entender; en el caso del proceso evaluativo, se relacionan con algún aspecto del marco conceptual de la iniciativa que se evalúa;
- Es apropiado para los usuarios de la información: los usuarios se identifican con el indicador, entienden el indicador y lo que “indica”, confían en que refleja fielmente información relevante;

⁴¹ INDES Agosto 2007, Curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo, Unidad 3.3.

- Es sensible a ser afectado por la iniciativa u organización en cuestión: cuenta con el nivel adecuado de desagregación y se recopila con una representatividad apropiada;
- Es práctico: el costo de recopilar los datos y producir la información a ser sintetizada por el indicador es razonable. Su construcción es viable con los recursos disponibles.
- Es confiable y objetivo, en el sentido en que sus valores no varían de acuerdo a la persona responsable de la recopilación de datos.
- Describe el fenómeno que se va a “indicar”, explicitando su naturaleza (su calidad y su espacio o entorno; y en la medida que sea relevante, los grupos a ser afectados).
- Respeta la privacidad y la confidencialidad de individuos y de organizaciones individuales.
- Su definición no se limita a la especificación de una fórmula o la descripción de lo que se va a observar. Incluye la definición de las fuentes de información para la recopilación de datos para su elaboración.

No existe una plantilla fija, receta o menú de indicadores, que permita adaptar a cualquier estrategia. En lugar de tratar de seleccionar un conjunto de indicadores de una batería de ellos; lo que se necesita para definir indicadores es utilizar una lógica asociada con el enfoque gerencial de creación de valor público, con el fin de definir la información que se necesita para definir acciones y tomar decisiones para lograr los resultados esperados. Esto se lo estructura en base las siguientes preguntas:

- ¿Qué se necesita conocer y entender para tomar decisiones que van a facilitar la generación del valor público que se espera?
- ¿Cómo identificar los indicadores verdaderamente significativos para cada gestión?

- ¿Cómo organizar el sistema de indicadores de cada área de gestión?
- ¿Cómo aplicar indicadores para establecer compromisos?
- ¿Cómo integrar los sistemas de indicadores a los sistemas de información gerencial y política?

A la luz de esta idea, se debe basar la definición de indicadores en el planteamiento de una serie de preguntas sobre la cadena de valor, las evidencias de logros de los diversos eslabones, la existencia (o no) de factores y dinámicas que afectan la calidad, oportunidad o distribución de los diferentes logros.

El planteamiento de estas preguntas y, por ende, la definición de indicadores no debe limitarse a indicadores de eficacia, sino que debe incorporar criterios de eficiencia, equidad, sostenibilidad y otros.

A manera de **conclusión**, puede decirse que:

El uso de indicadores permite reducir la ambigüedad, azar o incertidumbre en la toma de decisiones y permitiendo tener resultados óptimos y previsibles. Los indicadores generan información útil para el equipo gestor y otros actores clave, para que basen sus acciones, sus decisiones y sus juicios sobre el desempeño en información válida, oportuna y objetiva. La implementación de un plan de vivienda de interés social sin indicadores adecuados, objetivos y útiles, restará eficacia y efectividad al esfuerzo realizado.

En materia de vivienda de interés social, los indicadores y objetivos de impacto deben ser realistas, precisos, medibles, y complementarios.

3.5.17 Implementación de la estrategia

En temas de interés social, la implementación de una estrategia está íntimamente relacionada a la implementación de una política. La política social, contribuye a la gobernabilidad y a la relegitimación del Estado, pero principalmente persigue la formación y conservación de talento humano (en primer término a través de su salud física y mental).

En consecuencia, la postergación de políticas sociales tiene consecuencias negativas tanto en lo económico, pero principalmente en lo humano, ya que en algún momento la problemática social llega a niveles insostenible (canibalismo social).

La implementación de la política social se vuelve así un prerrequisito de la economía. Es por ello la necesidad de una combinación de lo mejor de los paradigmas dominantes y emergentes.

En países como Ecuador, la historia ha demostrado que es muy difícil aterrizar del discurso a la realidad; del papel a los hechos; es decir, el lado flaco ha estado en la implementación.

Se considera la implementación del plan, estrategia o iniciativa, la movilidad hacia la acción misma, como el conjunto de procesos mediante los cuales se producen los bienes y servicios deseados, se ejerce control estratégico sobre dichas operaciones y se desarrollan o se fortalecen las capacidades operativas y de control necesarias.

La gerencia tradicional una vez diseñado el plan estratégico, entendería a la implementación como un proceso totalmente programado o mecánico, subentendiendo o sobreentendiendo que se ha contemplado todo lo que influye en el accionar de la iniciativa, ya que se preocuparían por administrar los recursos de manera eficiente y controlar estrictamente el

cumplimiento de los planes previstos. Esta visión desconoce la necesidad de adaptar continuamente la implementación misma al contexto y entorno con el fin de asegurar con su objetivo fundamental.

A manera de conclusión puede decirse:

La técnica de JCH debe ser implementada a través de una organización social eficiente (no burocrática), que permita consolidar en la práctica los objetivos teológicos y sociales que podrían lograrse en base a su propuesta. La propuesta, por sí solo, sin una organización que implemente las estrategias muy probablemente no tendría los impacto y la potencialidad esperados.

3.5.18 Monitoreo y evaluación

El monitoreo se concreta en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación del proyecto, en las etapas de inversión y/u operación. Se realiza con el objeto de hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos, a través del aprendizaje que resulta de los éxitos y fracasos detectados al comparar lo realizado con lo programado, algún estándar (promedio u óptimo) y/u otros programas o proyectos.

El monitoreo es un proceso sistemático de exploración de preguntas inteligentes, que propone generar información vital para el proceso gerencial, para apoyar su capacidad adaptativa y su enfoque en resultados valiosos. El monitoreo es un proceso continuo, necesariamente realizado por el equipo gestor para generar información con respecto a la medida en que sus acciones e inversiones estén logrando el valor que se priorizó como justificación de su propia existencia. Propone provocar y

apoyar reacciones y decisiones gerenciales que garantizan la generación de valor público.

En el área de proyectos sociales y actividades de interés social relacionados con la administración pública, el Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD) distingue cuatro proporciones del desarrollo humano (gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridad social/gasto social, gasto prioridad social/PIB) que permiten cuestionar la idea de que hay alguna relación directa entre el monto in totum de los recursos asignados a lo "social" y el nivel de desarrollo social. Sin embargo, ellas nada indican respecto a la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales de programas de "prioridad social" -en los que el PNUD aconseja concentrar los recursos- pueden no ser los más necesitados. Tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos y la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.⁴²

El monitoreo de desempeño apoya la articulación de las funciones de desarrollo de la estrategia (o planeación) con la función de implementación, ya que señala algunos logros que se proponen generar y que se van a verificar, como parte del proceso conducente a la producción de valor. Enfoca a los diversos responsables en logros vinculados causalmente (de la manera especificada por la cadena de resultados), enfatizando lo que es suficientemente importante como para justificar su verificación y análisis.

Por poner un ejemplo, a continuación presento algunas preguntas que forman la base para el monitoreo:

Preguntas para el monitoreo de la gestión:

⁴² Ver: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, www.undp.org.

- ¿Los recursos se usan apropiadamente en la implementación de la iniciativa?
- ¿Los productos y servicios están llegando a los verdaderos beneficiarios involucrados en la planeación?
- ¿La comunidad afectada ha tenido un impacto positivo?
- ¿En que forma y cuanto han cambiado la forma de vivir de la comunidad focalizada, tanto cuantitativa como cualitativamente hablando?
- ¿Qué grupo de beneficiarios focalizada afectó y mejoró mas dentro del grupo objetivo?
- ¿Los productos y servicios entregados están contribuyendo a los cambios de comportamiento en la comunidad?
- ¿Existe impacto verificable para medir la mejora en las condiciones de vida?
- ¿Están cumpliéndose los resultados esperados únicamente con la entrega de productos y/o servicios?

Aquí pude evidenciarse que el acceso a una vivienda y el acceso al crédito no son fines en sí mismo, sino que constituyen modos de mejoramiento del nivel de vida de la población más necesitada y vulnerable.

El proceso de monitoreo típicamente depende de la construcción y uso de un conjunto de indicadores que hacen seguimiento de los logros de actividades, productos, efectos e impactos. Un proceso de monitoreo se puede construir a través de la especificación de metas: valores que se proponen lograr para determinados indicadores de los logros esperados del proceso gerencial. La medición de desempeño de iniciativas se realiza a través del contraste de metas con logros de la gestión.

La evaluación permite constatar la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades realizadas. “Para que los productos sociales generen los impactos esperados, es necesario tomar en cuenta su sustentabilidad y sostenibilidad. Un programa o proyecto social es sustentable en la medida que exista capacidad instalada (recursos físicos, humanos y financieros) para que los procesos requeridos sean adecuadamente implementados. Es sostenible cuando los impactos producidos perduran en el tiempo. Hay impactos que son sólo sostenibles durante la operación del programa o proyecto. Existen otras situaciones en las que el impacto alcanzado implica algo más permanente”.⁴³

La evaluación de desempeño, como el monitoreo, utiliza como mapa la cadena de resultados o valor. Hace preguntas sobre condiciones que han favorecido o limitado el camino que conduce de un tipo de logro a otro; intenta identificar dinámicas de contexto o de la gestión que facilitan o limitan los logros de la iniciativa. Las preguntas de una evaluación no son tan generalizables como las de un proceso de monitoreo. Eso, por que el objetivo de monitoreo es el de verificar, mientras que la evaluación explora preguntas más específicas que se determinan por intereses particulares de actores clave o por circunstancias que surgen en la medida que se avance sobre la implementación.

La evaluación permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas. Tanto la actividad con fin social o productivo, públicos o privados, requiere de la evaluación en la toma de decisiones eficaces y acertadas. Todos los textos de administración coinciden en que el significado de la evaluación cambia en razón de la etapa o ciclo de vida de la actividad proyecto. En la formulación, brinda criterios o parámetros de decisión sobre la aceptación o no de un proyecto

⁴³ Cohen Ernesto, Martínez Rodrigo; CEPAL 2002, Conceptos Básicos de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales.

específico, o de ser el caso, ordenar alternativas en función de las relaciones dadas (relación costo/beneficio). Si la evaluación tiene lugar durante o al final de la operación (ex post), determina el alcance de los objetivos perseguidos, así como el costo de la intervención.

La evaluación, por definición, introduce juicios valorativos en el análisis de los logros de la iniciativa. Entre otros, introduce preguntas sobre la relevancia de los objetivos. Estas preguntas no serían tomadas en cuenta por el monitoreo, ya que ese proceso se basa en una estrategia pre-establecida, que a su vez es fruto de haber identificado y priorizado un conjunto de objetivos que se determinaron como valiosos.

La evaluación, en principio contempla cambios en el contexto que modifican esas determinaciones., además podría considerar que los objetivos ya no son prioritarios, o están focalizados indebidamente; podría contemplar que la iniciativa ya no corresponde a los mandatos o misión de la organización que la está gestionando.

La evaluación genera información; instruye los procesos decisorios y de gerencia. La evaluación mejora la información producida por el proceso de monitoreo, para complementar la información producida por los procesos de medición/monitoreo. El buen logro de la evaluación radica en generar aprendizajes valiosos, con el fin de retroalimentar los procesos gerenciales, incluyendo los procesos decisorios que podrían redefinir o revisar la iniciativa.

En la evaluación tiene gran importancia el Diseño Muestral. La evaluación ex-post establece el grado de eficiencia de desempeño y determinar el cumplimiento de objetivos perseguidos en la población meta del mismo. Las muestras pueden ser probabilísticas y las no probabilísticas. Las

probabilísticas requieren que todas las unidades del universo tengan una probabilidad conocida mayor a cero.

Únicamente las muestras probabilísticas dan una información representativa y confiable del universo.

A manera de **conclusión**, puede decirse:

Los procesos de monitoreo y evaluación juegan un papel determinante en la gerencia para resultados en el desarrollo: genera aprendizajes valiosos y retroalimentan las funciones de desarrollo de la estrategia (planeación estratégica y programática) e implementación. Sus procesos dirigidos a la exploración de preguntas inteligentes, es decir, preguntas pertinentes a la gerencia, se prestan a la gerencia como aliado, o como instrumento valioso.

En el tema de vivienda tiene prioritaria importancia, ya que los constantes fracasos ocurridos en el tema, restan credibilidad y seriedad a los proyectos que pueden desarrollarse.

Necesariamente la organización en la construcción de vivienda de interés social, para lograr éxito en la fase monitoreo y evaluación, debe observarse lo siguiente:

Diagnóstico.-

1. Análisis de problemas sociales
2. Identificación del problema central
3. Elaboración de la línea de base
4. Definición de la población objetivo
5. Estudio de la oferta y la demanda
6. Análisis del contexto (geográfico, demográfico, social, legal, financiero, sanitario, etc.)

7. Identificación de actores y grupos relevantes
8. Análisis de causas y efectos
9. Identificación de medios y fines
10. Áreas de intervención

Formulación.-

1. Definición de los objetivos y metas de impacto
2. Descripción de los objetivos de producto
3. Determinación del horizonte del proyecto
4. Definición de las metas y planes de producción
5. Descripción de la tecnología y proceso productivo
6. Identificación de las variables e indicadores a utilizar
7. Selección de las fuentes de información
8. Caracterización de los supuestos
9. Confección de una matriz de alternativas

Evaluación Ex-Ante.-

1. Identificación de los recursos necesarios
2. Estimación de los costos
3. Estimación de los impactos
4. Análisis de las relaciones costo/impacto

Programación.-

1. Generación del mapa de procesos
2. Descripción de las actividades por proceso
3. Confección del cronograma y ruta crítica
4. Determinación de insumos
5. Definición de la estructura organizacional
6. Diseño del modelo de focalización
7. Programación del monitoreo y la evaluación ex-post
8. Análisis detallado del presupuesto y plan de financiamiento.

Monitoreo y Evaluación Ex-Post

1. Diseño de un plan de Monitoreo
2. Recolección y procesamiento de la información
3. Elaboración de informes

Evaluación Ex-Post

1. Diseño del modelo de evaluación
2. Medición de los costos reales
3. Análisis de la relación entre costos e impactos
4. Elaboración de informes

3.5.19 Evaluación de efectos – impactos

Las evaluaciones deben ser independientes y confiables, relevantes, pertinentes y oportunas. En la gerencia social y gerencia de la administración pública, entorno a la evolución de efectos e impactos cabe ahondar en el siguiente análisis:

“Gasto público social vs. relación costo-impacto.- El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente, se acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social -que se relaciona también con el desempeño económico del país-, como de la inversión en capital humano. Puede ser elevado y mal utilizado para alcanzar esa finalidad. El gasto social es la suma de "todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social" (Haindl et al. 1989). Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestales que deben incluirse. Suele haber acuerdo en

Educación, Salud y Vivienda, pero existen discrepancias respecto a Justicia, y otros gastos. Existen empero muchas dudas: "¿Deberían incluirse los aportes del sector privado o solamente los aportes del sector público? Se deben considerar solamente los aportes fiscales o todo el gasto del sector público? ¿Deben incluirse o no los aportes fiscales a las Cajas de Previsión? ¿Cómo deben contabilizarse el gasto administrativo en estos programas y, más importante aún, ¿cómo se considera el gasto administrativo de ministerios cuya labor tenga alguna connotación social?" (Haindl et al., 1989)".⁴⁴

Desde una perspectiva gerencial, la evaluación debe contribuir no sólo a entender los orígenes de los éxitos y las causas de los fracasos (saber qué funcionó y qué no) sino, además, debe servir para asegurar que los procesos funcionen de manera adecuada. "La evaluación constituye una propuesta para explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad"

El rol de la información generada por la evaluación es la parte central tanto del proceso que mejora la formación de políticas como del proceso que mejora la práctica gerencial. En ambos casos, un supuesto implícito es que los resultados de la evaluación hacen una diferencia. Para que esto ocurra, se supone que los diferentes actores (tomadores de decisión o gerentes) están al tanto de estos hallazgos, los toman en consideración y, eventualmente, los incorporan para promover el cambio de alguna

⁴⁴ Franco Rolando, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL 1999, Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. P21.

iniciativa social, ya sea mejorando su diseño o adecuando su implementación.

En este contexto, dos fundamentos de la evaluación tienen que ver con las oportunidades que brinda para mejorar la gestión y adecuar el rumbo de la política pública. ¿Cuáles son las razones que mueven a pensar que, efectivamente, los hallazgos de la evaluación contribuirán a “liustrar” las decisiones? ¿Qué tipo de información genera para lograr este cometido? ¿Cómo se usa esta información? ¿Cómo influye el contexto político sobre dicho uso?

El objetivo de la evaluación consiste en desarrollar, con los recursos disponibles y en el tiempo previsto, productos válidos y útiles que permitan alcanzar el objetivo esperado del programa que está siendo evaluado. Así, la evaluación debe ser gestionada para lograr los resultados esperados.

Además debe considerarse que los resultados de la evaluación rigurosa de programas sociales son consecuencia de una investigación que se realiza a partir de preguntas específicas, requerimientos de información y un marco metodológico que permite arribar a conclusiones consistentes cuando los objetivos están definidos de manera precisa. Así, la “investigación para la evaluación” se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos. Como tal, genera datos, ideas y argumentos que constituyen los productos de la evaluación.

Los usos de la evaluación son analizados sobre cuatro estrategias. Se parte de una premisa, bajo el entendido de que los cambios gerenciales van a traer consigo una mayor demanda por las informaciones y datos producidos por el monitoreo y evaluación. Una práctica madura de

gerencia para resultados en el desarrollo tiene una dependencia natural de información sobre actividades, decisiones, productos, efectos y sus correspondientes impactos. Depende de información que alimente y brinde pautas a sus acciones y decisiones.

En este sentido se presentan cuatro estrategias para fortalecer los procesos gerenciales de monitoreo y evaluación:

- a) Fortalecer conceptos y capacidades relacionados con el monitoreo y evaluación.
- b) Eliminar la rigidez de los procesos o “sistemas” de monitoreo y evaluación.
- c) Facilitar el acceso a información y su interpretación y impulsar aplicaciones “rápidas”
- d) Crear y manejar incentivos para que diferentes gestores utilicen la información en procesos gerenciales y decisorios.

Con ello se pretende reflejar que la información producida por el monitoreo y evaluación, no sea como tradicionalmente se lo ha hecho, que se pasen los informes y recomendaciones a la gerencia y luego se tomen las decisiones y se impartan disposiciones, para que los gestores la apliquen, si no que pretende demostrar el cambio de imagen del proceso de monitoreo y evaluación, pues la visión alternativa ubica el mismo en el espacio de diálogos que alimentan y retroalimentan las decisiones y las acciones en el medio en que se desenvuelve la iniciativa.

DEMOSTRACIÓN DE HIPÓTESIS:

Hipótesis formulada en la tesis:

Hipótesis:

La propuesta planteada contribuirá a una solución efectiva y práctica al problema del déficit de vivienda en el Ecuador, respecto de la población con ingresos familiares menores a 500.00 USD.

Hipótesis Nula:

La propuesta planteada no contribuirá a una solución efectiva y práctica al problema del déficit de vivienda en el Ecuador, respecto de la población con ingresos familiares menores a 500.00 USD.

Modelo Propuesto:

El modelo en su contenido abarca:

- En primer término, una propuesta técnica innovadora, eficaz, útil y financieramente viable; que en base a respuestas técnicas y de aplicación legal, den respuesta al problema planteado.
- En segundo lugar, y como hecho derivado del primero, la materialización de la propuesta debe darse a través de una organización enfocada en resultados para el desarrollo; en una gerencia efectiva y estratégica, la forma de utilización de la herramienta administrativa (plan estratégico), que contiene la metodología para la definición del Problema a resolver, el análisis FODA, la metodología para concreción y la definición de la misión y visión, la manera de estructuración de la cadena de valor o de objetivos estratégicos; los ejes o líneas de acción; la concepción de la

implementación; el sistema de monitoreo y evaluación entre otros aspectos.

Demostración:

C. Personas trabajadoras que pueden acceder al sistema.

En Latinoamérica al igual que en el Ecuador, el Estado no construye viviendas ni entregan asistencia a familias con ingresos mensuales mayores a \$ 500.00 US (por estar en posibilidad de solucionar sus problemas); sin embargo ingresos inferiores a 500 US dificultan la sostenibilidad de los proyectos. Considerando este monto como el ingreso familiar de hasta tres miembros que compartan la vivienda. En el Ecuador la clase media baja y baja, a diferencia de los países vecinos, por ejemplo, pueden ser favorecidas con la propuesta de vivienda de interés social porque el ingreso familiar, considerando a tres miembros aportantes puede ser de \$ 500.00 US en promedio, para obtener un préstamo para una vivienda y acceder al bono o subvención gubernamental.

Demostración: para el segmento analizado (familias que logran ingresos conjuntos de hasta 500 USD), en el cual se ubica la gran parte de la población que integra el universo deficitario de vivienda, el sistema de incentivos, con las correcciones, redefiniciones y focalización propuestas es útil, y la hipótesis propuesta es verificable.

D. Personas de alto nivel de exclusión económica y social que no acceden al sistema.

Sin embargo, en el país existe un universo de personas que por su situación tan precaria (subsistencia con 1 a 3 dólares diarios) no pueden acceder ni al crédito cooperativo. **8.34%** del déficit habitacional nacional corresponde a las más vulnerables que nunca ha recibido asistencia gubernamental.

Numéricamente el porcentaje referido se traduce a la suma de 30.000 unidades (treinta mil viviendas). Según mapas de pobreza (los cuales debe ser pulidos y mejorados), gran parte de la población, sin limitare a ella, totalmente pobre (población afectada con altos índices de desnutrición, cretinismo, etc) que requiere de vivienda y no pueden tener ingresos familiares conjuntos de al menos 500 USD..

Las 30.000 viviendas que se construirían previo a un censo, calificación y mapa detalle de pobreza y marginalidad representarían un costo para el Estado de:

<u>Valor</u>		
<u>Unitario</u>	<u>Universo</u>	<u>Inversión</u>
<u>11.484</u>	<u>30.000</u>	<u>344.520.000</u>

Total de personas atendidas: 150.000 (a razón de 5 por vivienda)

Bajo el supuesto de que el proyecto sea emprendido en un periodo político presidencial de cuatro años, la inversión anual sería de 86.130.000 (ochenta y seis millones de dólares anuales)

Está suma se la obtendría, sin perjuicio de muchas alternativas nacionales e internacionales, solamente reduciendo los subsidios

petroleros (2.696 millones anuales)⁴⁵ en un 3 % (suma equivalente a ochenta millones de dólares); o menor de la tercera subsidio eléctrico anual de más de 240 USD millones.

Cada vivienda generará tres puestos de trabajo directos y dos indirectos, por 90 días, de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Competitividad. Con éste plan se lograría no solo dar vida digna a los pobres de los pobres, que nunca han tenido un techo seguro ni salubre, sino dinamizar la economía creando trabajo para obreros de la construcción, cuyo origen en también se encuentra en las clases bajas de la población.

Las obras complementarias se desarrollan con presupuesto municipal y con trabajos organizados por los propios beneficiarios.

Valor Unitario	Universo	Inversión
2.016	30.000	60.480.000

La inversión realizada por todos los municipios intervinientes (no menos de 50) en los proyectos sería de 15.120.00 USD anuales (302.000 USD en promedio), en el supuesto de que no se pueda contar con colaboración de la cooperación internacional, ni con trabajo valorado de los beneficiarios.

En el presente caso se generarían noventa mil puestos de trabajo directos y sesenta mil puestos de trabajo indirectos por la construcción de

⁴⁵ Para el 2008 el subsidio petrolero fue de:

SUBSIDIOS	2006	2007	2008*
PETROLEO	1301,3	2115	2696
GAS	487,9	498	547
DIESEL	566,2	1266	1615
GASOLINA	247,2	351	534

viviendas y aproximadamente la quinta parte de esa suma por trabajos de infraestructura.

Adicionalmente se debe considerar que esa inversión generaría ahorros en seguridad, salud pública, obra pública (legalización o prestación de servicios básicos a invasiones), que han tenido un costo económico y social incuantificable en las últimas décadas.

Lo interesante de la postpuesta es que al mantenerse la propiedad de las viviendas a nombre del Estado, los dineros erogados contablemente **serán inversión y gasto en subsidios**, como sucede respecto de los combustibles o electricidad.

- VI. La población más necesitada (olvidada históricamente por la administración pública) al no ser objeto de crédito, ni tener posibilidad de otorgar garantía alguna sobre la propiedad, cabe la figura de un usufructo vitalicio (o temporal hasta superar la situación de extrema miseria), donde la propiedad queda con el Estado. Esto tiene 4 ventajas:
- a) que únicamente las personas necesitadas pueda acceder a las viviendas y no se pueda hacer negocio con ellas, ni terceros puedan especular con los proyectos;
 - b) ahorrar costos de escrituras y transferencia de dominio;
 - c) reducir costos financieros ante la falta de garantías sufrientes o posibilidad de impago.
 - e) En caso de que el número de población objetivo se reduzca a consecuencia del mejoramiento de la condición del país, el Estado puede vender las viviendas y recuperar la inversión.

- VII. Como bien se anotó, lo interesante de la propuesta es que al mantenerse la propiedad de las viviendas a nombre del Estado, los dineros erogados contablemente aparecerán como inversión y como gasto en subsidios, como sucede respecto de los combustibles o electricidad. En este caso, los más pobres tienen una prestación (uso de vivienda), más no reciben un subsidio.

Demostración : La propuesta realizada no es demagógica y bien puede ser desarrollada en país, incorporando a 150.000 personas a una vida digna, segura y saludable, motivo por el cual la hipótesis propuesta es verificable.

CONCLUSIONES

1. La propuesta de tecnologías industrial para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores Constructores, es la única primera alternativa seria y probada de construcción en serie, que da productos resistentes, sin fallas, homogéneos, y a bajo costo. Con 5 cuadrillas estaremos en posibilidad de entregar 10 casas por día.
2. La propuesta de tecnologías industrial para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores Constructores, no pretende generar tugurios, como otros planes realizados o impulsados por el Gobierno. La propuesta de tecnologías industrial para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores Constructores, mira la salud física y mental de la población objetivo, así como un entorno ecológicamente sano.
3. La técnica de JCH debe ser implementada a través de una organización social eficiente (no burocrática), que permita consolidar en la práctica los objetivos teológicos y sociales que podrían lograrse en base a su propuesta. La propuesta, por sí solo, sin una organización que implemente las estrategias muy probablemente no tendría los impacto y la potencialidad esperados.
4. La propuesta de tecnologías industrial para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores Constructores, es factible incorporar a los ciudadanos totalmente excluidos, quienes tendrán un impulso para salir de su estado de postración y posteriormente reponer al Estado los valores correspondientes al uso de la vivienda. Del estudio se concluyó que si bien la

necesidad de vivienda es muy extensa en el país, existe una categorización, entre personas que necesitan del bono y de prestación de sistemas innovadores en construcción de viviendas de calidad y bajos precios; y aquellas personas que por su alto nivel de pobreza no puede acceder a los bonos ni califican en los procedimientos de otorgamiento.

5. Es posible la continuidad, consolidación y profundización del Sistema de Incentivos para Vivienda-SIV, como el mecanismo de la política pública que focalice en forma transparente, el apoyo directo del Estado a las familias de menores ingresos que se esfuercen por conseguir una vivienda propia o por mejorar la que ya tienen, tanto en el ámbito urbano como rural. En particular es necesario señales claras sobre el financiamiento del Bono para la Vivienda y de su sostenibilidad en el tiempo.
6. Los más grandes problemas sociales que afectan al país se dan en razón de que persisten las desigualdades económicas y sociales. Mientras los indigentes viven con \$1,06 diarios, la clase acomodada gasta hasta \$15 mil mensuales (sin contar el dinero destinado para su ahorro). Esto afecta más a la Amazonía en donde los pobres son el 59,7% de la población, seguida de la Costa, el 40,3%, y la Sierra, el 33,7%. Las provincias mas pobres son Bolívar, Los Ríos y toda la Amazonia y en menor escala, Pichincha, Azuay y El Oro.
7. El sistema legal que ha regulado la vivienda en el país, en su conjunto es confuso y no propende el desarrollo del sector, por el contrario, se constituye en un obstáculo. Además la normativa de vivienda de interés social no guarda relación alguna con normativa

que regule tanto en fondo y forma el otorgamiento de subsidios públicos.

RECOMENDACIONES

1. La discusión amplia e incluyente de los distintos sectores para la formulación y promulgación de una nueva normativa de vivienda que responda a los intereses de las mayorías e incluya las hipótesis verificadas y conclusiones de la presente tesis.
2. Fortalecer en Ecuador el desarrollo de ciencia de la administración y planificación pública, ya que la mayoría actividades históricamente han correspondido a la improvisación o compromisos políticos coyunturales.
3. Derogar toda la normativa vigente, ya que es confusa y no propende al desarrollo de la actividad. En su defecto debería hacerse una “Ley Orgánica de Subvenciones Pública”, que tenga entre uno de sus capítulos el tema de vivienda de interés social. Las subvenciones o subsidios representan uno de los mayores gastos y limitantes de la gestión pública nacional, y paradójicamente no se encuentran regulados. En Ecuador a quedado a criterio del mandatario de turno aumentar, reducir o suprimir subsidios.
4. Utilizar propuestas técnicas e innovadoras como las planteadas por JCH, sobre propuestas políticas clientelares.

5. Replantear la política asistencialista y potencializar la utilidad de los subsidios. Para ello es necesario replantear todo el esquema de subsidios públicos, evitando que grupos de interés sean indebidamente beneficiados. Las subvenciones públicas deben tener una regulación.
6. Asistencialismo exclusivamente con población totalmente desprotegida, como ancianos solo, viudas, huérfanos, y en general población que vive con menos de 3 USD diarios.
7. Ver al asistencialismo como un medio de ayuda temporal, ya que el destino de los pobres es surgir e integrarse a la sociedad. No se puede mantener el asistencialismo de forma permanente, ya que ello lleva a un clientelismo político y roba a los pobres la posibilidad de desarrollarse.
8. Hacer del ciudadano actor de su propio desarrollo.
9. Propender a que la Administración Pública utilice, en la atención de las necesidades sociales y colectiva, la Administración Estratégica en el cumplimiento de misión institucional
10. Como complemento a lo dicho, impulsar el desarrollo e institucionalización del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, que priorice la regularización de la tenencia, el acceso a los servicios sociales básicos y la organización comunitaria, que permitan la inclusión de los asentamientos ilegales. Articulando esfuerzos y competencias de instancias del gobierno central y gobiernos locales. Que incluya en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación a las organizaciones sociales y las comunidades involucradas.

11. Lograr una coordinación nacional en la aplicación del modelo propuesto, solo de esa manera se lograría el efecto de economía de escala, reduciendo precios y tiempos en la construcción.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abhas K. Jha (2007); La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe, Banco Mundial WB, Washington.
2. Baca Urbina Gabriel (2004), Evaluación de Proyectos, Editorial Mc Graw Hill, México.
3. Balbo Marcelo (2003), La Ciudad Inclusiva, CEPAL- Cooperación Italiana, Santiago de Chile.
4. Bañón Rafael y Carillo Ernesto (1997), La Nueva Administración Pública, Alianza Universitaria AUT, Madrid.
5. Barahona Oscar (1991); Participación comunitaria en el Diseño de Viviendas, Consejo Nacional redesarrollo, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, Quito.
6. Barahona Oscar (1991); Tecnologías Apropriadas en la Construcción de Viviendas, Consejo Nacional redesarrollo, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, Quito
7. Brown L (1999) La Situación en el Mundo, Wolrd Watch Institute, Ediciones Apostrofe Madrid.
8. Busquets Grau Joan (2002), La urbanización Marginal, Universidad Politécnica de Barcelona, Ediciones UPC, Barcelona.
9. Capel Horacio (1995), Capitalismo y Morfología Urbana, Libros de la Frontera, Barcelona.
10. Carrión Juan M (1980); el Proceso de Urbanización en el Ecuador FLACSO, Quito.
11. Cevallos Chávez J (2000), Fortalecimiento del Desarrollo Institucional, Universidad Central del Ecuador, Quito.

12. Chiovenato Adalberto (2001) Administración, McGraw Hill. Colombia, Bogotá
13. Comisión de las Comunidades Europeas (1990), Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano, Luxemburgo
14. Constitución Política de la República del Ecuador (2008), Montecristi.
15. Davis Mark M., Nicholas J Aquilano (2003), Fundamento en la Dirección de Operaciones, Tercera Edición, Editorial MC Graw Hill, Bogotá .
16. De La Bastida Edgar; ISS. PREALC. El Problema económico de la vivienda. El caso ecuatoriano, Quito 1984.
17. Dirección General de la Vivienda Arquitectura y Urbanismo (1996), Buenas Prácticas para una Ciudad sostenible, Federación Española de Municipios, Ministerio de Fomento, Madrid.
18. Drucker Peter (2002), Los desafíos de la Gerencia para el siglo XXI, Editorial Norma Bogota.
19. Dubrin J. Andrew (2002), Fundamentos de la Administración, Cengage Learning México.
20. Eduardo Nina Lasso (2000); El Problema de la Vivienda.. CAE. Colegio de Arquitectos del Ecuador. Dpto. De Difusión y Publicaciones, Quito.
21. Francisco G. Seijo Alonso (1975); La Vivienda Popular, Publicado por Ediciones Biblioteca Alicantina, Madrid.
22. Freire Mila y Stren Richard (2002); Retos del Gobierno Urbano, Editorial Alfaomega, Instituto del Banco Mundial, promoción del saber y la educación para un mundo mejor, México.
23. Gasto Juan- Arranguiz Ivone (2004), Ordenación Territorial, Pontífice Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
24. Guerrero Ríos Fernando (2002), Gobiernos Seccionales y Descentralización, Universidad Técnica Particular de Loja.

25. Guevara Eduardo (1999), Desarrollo de Vivienda con incentivos, Ulloa Wagner, , Cámara de Construcción de Quito, Corporación Financiera Nacional, Quito.
26. Guizar Montúfar Rafael (2004), Desarrollo Organizacional, Mc Graw Hill, México.
27. Heilbroner Robert & Thurow Lester (1994), Economía Novena Edición PHH Prentice Hall, México.
28. Hellriegel Don (2002), Administración, un Enfoque Basado en Competencias, Thompson Learning, Bogotá.
29. Herrera Beltrán Fidel (1991), Césarman Eduardo, La Vivienda Popular en México, Editorial Gernika, México D.F
30. Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay I.P.R.U (1998) .La Vivienda de Interés social en Uruguay, Montevideo.
31. Jácome Bohórquez Nicanor (1988) La marginalidad Urbana y el problema de la vivienda de estrato popular, Seminario sobre construcción y mejoramiento de vivienda popular. Caracas.
32. Jiménez Herrero Luis (2002) Desarrollo Sostenible Economía Ecológica, Ed Síntesis, Madrid.
33. Joachim Hemer (1998), Roland Ziss: La Vivienda Popular en Ecuador, Efectos Económicos. Impreso en Offset Ecuador, Quito.
34. Laudon Keneth C (2004), Sistemas de Información Gerencial, Pearson Prentice Hall, México.
35. Lombardi Mario (2002); Algunas consideraciones acerca del concepto de la autoconstrucción, Offset Quito.
36. Martínez Alier (1992) Economía Ecológica al Ecologismo Popular, Editorial Icaria Barcelona.
37. Moliner Tena M Ángel (2006) Marketing Social, la Gestión de las Causas Sociales, Editorial ESIC, Madrid.
38. Monchón Morcillo Francisco (2004), Economía, Elementos de Micro y Macroeconomía, Mc Graw Hill Interamericana, Madrid.

39. Murillo-Castaño Gabriel, Ungar Bleier Elizabeth (1980) Política, Vivienda Popular y el proceso de toma de decisiones en Colombia, Publicado por Departamento de Ciencia, Política, Facultad de Artes y Ciencias, Universidad de Los Andes, Bogota.
40. Naciones Unidas (1988), Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) "Informe Brundtland" Alianza Editorial, Madrid.
41. Naciones Unidas (1996), Declaración Mundial sobre los Asentamientos Humanos, Estambul.
42. Normativa de Ecuador constitucional y legal respecto a la construcción de vivienda de interés social.
43. Piñón Real (1997) Soluciones Tecnológicas aplicadas a la construcción de viviendas, Quito
44. Revista Hábitat 76 (2003), Conferencia de las NNUU sobre Asentamientos Humanos, Madrid
45. Rolando Franco Ernesto Cohen (1993), Evaluación de proyectos Sociales; Editorial Siglo XXI Buenos Aires
46. Rolink R. Paz R (1996) El Rol Asignado a la Gestión Popular en las Políticas de Vivienda de Brasil, 1996 Programa CYTED / Fundasal, Sao Paolo.
47. Rovayo Mancheno Juan Simón (2005), El Sistema del Marco Lógico, Quito Agosto.
48. Ruiz Pozo Silvana (1987), La Vivienda Popular en el Ecuador; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito.
49. Salas Serrano Julián (1998); Alojamiento y Tecnología: Industrialización Abierta, Instituto Eduardo Torroja, Madrid.
50. Salas Serrano Julián (1991); Contra el Hambre de Vivienda, Soluciones Tecnológicas Latinoamericanas, Editorial Escala- Junta de Andalucía, Bogotá
51. Salas Serrano Julián (1999); Hábitat: El Implacable Desarrollo del Subdesarrollo, Revista Urban N. 5, España.

52. Salas Serrano Julián (1992); La Industrialización de la Vivienda Latinoamericana, Editorial Escala- Bogotá
53. Salas Serrano Julián (1999); Mejora de los Barrios Precarios de Latinoamérica, Editorial Escala / Ministerio de Vivienda de España, Bogotá.
54. Saltos Napoleón y Vásquez Lola (2006), Ecuador y su Realidad, Fundación José Peralta, Edición de Aniversario, Quito.
55. Steiner George Planeación Estratégica (1996), Compañía Editorial Continental, México
56. Stiglitz Joseph E (2008), Economía del Sector Público, Tercera Edición, Columbia University, Traducción Universidad de Alcalá, Bosch Editor, Barcelona.
57. Tarchópulos Sierra Doris (2003); Vivienda Social: Miradas actuales a retos recientes; Publicado Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
58. Thompson Arthur (2006), Administración Estratégica, Textos y Casos, Mc Graw Hill, México.
59. U.I.A. Unión Internacional de Arquitectos -1999- Congreso Argentino, La vivienda de Interés Social, Buenos Aires.
60. Utria Rubén D (1970); El Problema de la Vivienda y Desarrollo en América Latina; Fondo Editorial Común, Caracas.
61. Valles Josep M, Ciencia Política: Políticas Públicas, Editorial Ariel, Barcelona 2004.
62. Varela Rodrigo, Innovación Empresarial, Prentice Hall, Bogotá 2004.
63. Vicario Luis A; Factores a considerar en los planes de Producción de vivienda, Quito Offset 2004.

ÍNDICE GENERAL

CERTIFICACIÓN DE DIRECTORA DE TESIS	I
AGRADECIMIENTO	II
DEDICATORIA	III
DECLARATORIA DE AUTORÍA	IV
CESIÓN DERECHOS DE AUTOR	V
ESQUEMA DE CONTENIDOS	VI
INTRODUCCIÓN	01

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1 Antecedentes	09
1.2 La Política de Vivienda en Ecuador	14
1.3 Entorno socio económico y político del país	21

CAPITULO II

SITUACIÓN DE VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO EN ECUADOR

2.1 Situación derivada de la falta de vivienda	25
2.2 Situación de los sectores populares por falta de acceso a vivienda	27
2.2.1 forma de abastecimiento	29
2.2.2 medio de abastecimiento	30
2.2.3 eliminación de aguas servidas	30
2.2.4 servicio eléctrico	31
2.2.5 . servicio telefónico	31
2.2.6 . sistema de eliminación de basura	32
2.2.7. servicio higiénico	32
2.2.8. disponibilidad de ducha	33
2.2.9. combustible utilizado para cocinar en las viviendas	33
2.2.10 disponibilidad de cuarto de cocina en las viviendas	33

2.3 De la vivienda popular a vivienda de interés social	33
2.8 Situación del subsidio como forma de financiamiento en Ecuador	37
2.9 Rol de MIDUVI en la construcción y financiamiento de vivienda interés social.	39
2.10 Rol del IESS en la construcción y financiamiento de vivienda interés social.	47
2.8 Rol de los constructores privados, y su relación con el sector público.	50

CAPÍTULO III PROPUESTA DE MODELO

3.6 Generalidades	57
3.7 Propuestas de Tecnologías alternativas para construcción de vivienda interés social, de JCH Consultores	61
3.2.1.- Antecedentes	61
3.2.2.- Qué es Vivienda de Interés Social	63
3.2.3.- La Demanda de Vivienda en Ecuador	65
3.2.4.- La Oferta Actual	67
3.2.5.- La Construcción Industrializada	68
3.2.6.- Propuesta de Construcción por Provincias	71
3.2.7.- Costo desglosado de cada casa	72
3.2.8 Cronogramas modelos	73
3.2.9 Presupuestos modelos	75
3.2.10 Viabilidad técnica	77
3.2.10.1 Antecedentes	77
3.2.10.2 Programación CPM-PERT	79
3.2.10.3 Los Movimientos y Tiempos	80
3.2.10.4 Selección del método	81
3.2.10.5 Determinación del tiempo tipo	82
3.2.10.6 Tecnología JCH	83

3.2.10.7 Plano de modelo y foto del sistema	86
3.2.11 Viabilidad financiera	91
3.2.11.1 Subvenciones de la demanda mayoritaria y financiamiento de la demanda urgente	91 97
3.2.11.2 Fidecomisos en el financiamiento de la construcción de vivienda interés social	107
3.8 Optimización de subsidios (bonos - incentivos) y nueva focalización	107
3.8.1 Generalidades	109
3.8.2 Situación Ecuador	114
3.9 Adjudicación y escriturización de viviendas	114
3.9.1 Generalidades	118
3.9.2 Situación Ecuador	126
3.9.3 Situación respecto de las viviendas de interés social	126
3.10 Modelo de empresa como Alternativa al Déficit de Vivienda de Interés Social y la Dificultad de su Financiamiento en Ecuador, en base al modelo de JCH Consultores Constructores	130
3.51 Marco General	130
3.5.2 Propuesta de plan Estratégico	135
3.5.3 Identificación del Problema	136
3.5.4 Análisis FODA	138
3.5.5 Definición de la transformación deseada	142
3.5.6 Definición de la Misión	144
3.5.7 Definición de la Visión	146
3.5.8 Definición de Valores	148
3.5.9 Áreas o ejes de acción de la Gestión del Programa	149
3.5.10 Estructuración de la cadena de valor	150
3.5.11 Impactos Esperados	152
3.5.12 Efectos esperados	153
3.5.13 Productos y/o servicios	155
3.5.14 Actividades e intervenciones	158
3.5.15 Análisis y manejo de riesgos	162
3.5.16 Indicadores de efectos e impactos	164
3.5.17 Implementación de la estrategia	169

3.5.18	Monitoreo y evaluación	170
3.5.19	Evaluación de efectos – impactos	177
	DEMOSTRACIÓN DE HIPÓTESIS	181
	CONCLUSIONES	187
	RECOMENDACIONES	189
	BIBLIOGRAFÍA	191
	ÍNDICE GENERAL	196