

HUGO VALENCIA

# Aspectos del problema de la vivienda en el Ecuador



ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL



# ASPECTOS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR

Coordinación del planeamiento Municipal  
con el regional y el nacional

Instrumentos legales para la aplicación de  
los planes. (4º Punto del Temario  
del IVº Congreso de Mu-  
nicipalidades)

Presentado al IV Congreso de Municipalidades reunido en  
Montevideo, el 20 de Febrero de 1953.

ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL  
S U M A R I O:

Consideraciones generales.—Aspectos de la vivienda campesina.—La vivienda urbana.—El urbanismo fenómeno reciente.—Desconocimiento del problema.—Algunas definiciones y datos estadísticos.—La reconstrucción de la zona devastada.—La reconstrucción en Esmeraldas.—Las Cajas de Previsión.—La capacidad adquisitiva ecuatoriana y el costo de la vivienda.—Intervención de los Poderes Públicos.—La propaganda.—El papel de los municipios.—Acción de los propietarios.—El planeamiento regional los Consejos Provinciales.—Intervención del Estado.—Medios legales.

## CONSIDERACIONES GENERALES

Aunque el problema de la habitación es de similares caracteres y presenta, en casi todos los países del mundo, una idéntica fisonomía, sin embargo, hemos de localizar el problema de la vivienda en el Ecuador, en relación con nuestra



específica circunstancialidad histórica y con los problemas sui géneris que presenta nuestra economía y la estructura nacional.

En los países europeos y en los latino americanos en los cuales la cultura europea ha impreso su sello característico, la modalidad del problema habitacional, es decir, su origen y desenvolvimiento, sigue un cierto ritmo característico que va unido a la evolución económico-industrial. Pero, en nuestro país, hay diversas circunstancias que conspiran contra el progreso de nuestras instituciones, siendo una de ellas el factor racial. El Ecuador posee, aproximadamente, un millón doscientos mil indios, lo que vale decir, un millón doscientos mil ecuatorianos que desconocen, en gran parte, los rudimentos de la civilización occidental. El grado de atraso de esta enorme capa de población nacional está marcada por una estructura económica semi-feudal, que dá contornos a nuestro sistema de producción. La inmigración, no tiene importancia y no ha podido ser alentada por la falta de medios suficientes que hagan posible la venida de los llamados torrentes de sangre nueva, de otros países, con exceso demográfico. La inestabilidad política ha sido, indudablemente, otro de los factores poderosos que ha contribuído a estagnar nuestro desarrollo cultural. Todo esto, unido a una desigual e injusta distribución de la renta nacional (sólo el 3% de los ecuatorianos es propietario de la tierra y, el 4% de los propietarios tiene el 57% del valor total de los predios rústicos) (1), abren la posibilidad de un pueblo en el cual, junto a pequeños núcleos de población provistos de todos o casi todos los medios de civilización y de cultura, existen grandes capas demográficas desprovistas de los más elementales medios de vida modernos.

---

(1) En el Ecuador, el sector del trabajo recibe menos del 50% del ingreso Nacional—Memoria del Banco Central de 1953.



## ASPECTOS DE LA VIVIENDA CAMPESINA

Para la gran masa campesina (el 60%, aproximadamente, de la población nacional), el problema de la vivienda se plantea en toda su agudeza. El símbolo angustioso y delator de la miseria, en toda su magnitud, es la denominada CHOZA, es decir, un tugurio miserable, compuesto de una sola habitación, de un término medio de 5 metros cuadrados de superficie en donde cohabitan, en espantosa promiscuidad: el padre, la madre, los hijos los animales domésticos y que sirve de cocina, dormitorio, sala de recibimiento, cuarto de trabajo (taller) y comedor. Hay que recorrer la campiña ecuatoriana para percatarse de esta triste y dolorosa verdad. En la ruralidad está, pues, el problema de la vivienda en pie, para comenzar a resolverlo.

A nuestro juicio, este problema está vinculado al del agro ecuatoriano y, solo se resolverá, con la reforma agraria. El problema es pues más hondo y se solucionará, a no dudarlo, con la extinción del latifundio, mediante un plan racional y técnico de estructura y, porque creemos que solamente a base de aquella medida, será posible abordar, consecuentemente, el problema de la vivienda, es que no hacemos hincapié en el planteamiento de sus soluciones, no obstante considerarlo de tan vital importancia como el de la vivienda urbana.—Ya en 1946, hubo un comienzo de tentativa de solución parcial de este problema, cuando el Gobierno del Dr. Velasco Ibarra dictó el Decreto-Ley N° 1.088, en virtud del cual, a los propietarios de haciendas cuyos avalúos catastrales eran de \$ 500.000,00 o más, se los obligaba a construir casas para sus trabajadores, las mismas que debían contener por lo menos dos piezas para dormitorios, un corredor, una pieza para cocina y un lugar adecua-



do para el mantenimiento de animales domésticos, situado cerca de la casa. Los patronos estaban obligados a construir por lo menos dos casas anuales. Aunque este Decreto-Ley, se lo dictó para reglamentar el Art. 253 del Código del Trabajo, el cual dispone como obligación patronal el proporcionar vivienda adecuada a sus peones, de todas maneras, la exigencia de su cumplimiento hubiera, hasta este momento, proporcionado a la población trabajadora campesina, un número considerable de habitaciones (si se considera que existen en el país alrededor de 700.000 jornaleros). Pero, en realidad el mencionado Decreto no ha sido cumplido, quedando, como la mayor parte de las leyes de esta naturaleza, simple letra muerta. Nosotros creemos que, medidas como las que presenta este decreto, serán posibles, inclusive dentro del plan de Reforma Agraria, tan necesario para el país.



ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL



## LA VIVIENDA URBANA

Pero, dejando de lado el problema de la vivienda rural, que, como dejamos dicho, será talvez cuestión de una fundamental reforma agraria, en la cual esté comprendida necesariamente una racional política demográfica, hemos de echar una mirada general a las urbes y, aquí, el problema se presenta con iguales síntomas de gravedad, en todas las ciudades, villas y aldeas, comenzando por Quito, la Capital de la República hasta el último villorio, agrandándose en estos últimos por la influencia tentacular del latifundio que se llega a incrustar en la mayoría de pueblos ecuatorianos, ahogándolos y manteniéndolos en un estado de lamentable edad media.

Y el problema se plantea no solamente por falta de viviendas sino debido también a la existencia de la "Habita-  
ción Defectuosa", como diría el francés Lambert-Ribot, comprendiéndose por tal, debido a su "mal estado, a su mala situación, a su inconfort o a su sobrepoblación", lo que hace que se transforme en uno de los más graves problemas sociales, que tiene repercusiones en lo sanitario, en lo familiar, en lo moral, en la psicología del pueblo y, en otros aspectos de la vida del país (1).

De modo general, los pueblos del Ecuador han seguido el ritmo de la civilización con muchos años de retraso. Mientras para otros países, las etapas de la evolución económica han sido bien marcadas, de la barbarie al feudalismo y de éste al industrialismo, etc., en el nuestro, existen yuxtapuestos e indiferenciados: el período de la barbarie demostrado

---

(1) Informations Sociales—Nº 22 Año 6º Dbre. 1952.—"L'améliorations: des logements", por M. Lambert—Ribot—Pág. 1272.



en nuestra región oriental en donde habita una porción considerable de ecuatorianos desprovistos de cultura, la etapa feudal en los campos y un comienzo de industrialización traducida en las fábricas de las principales ciudades, en las minas y en el gran comercio, todo lo cual, hace realmente difícil la continuación de un ritmo continuado, seguro y normal en nuestro desenvolvimiento nacional.

El problema de la vivienda, aún en el sector urbano, no tiene en el Ecuador las mismas características y modalidades en todas las urbes; así, por ejemplo, el problema habitacional de las principales ciudades tales como Quito, Guayaquil, Cuenca, Riobamba y Ambato es diferente que el de otras ciudades pequeñas. Todavía en el Ecuador tenemos el insólito caso de pueblos enteros construídos en tierras de grandes terratenientes que, por generaciones de generaciones han venido cobrando arrendamientos a los ocupantes de viviendas, reteniendo durante más de una centuria, la nuda propiedad. Aquellos pueblos, en trances de transformarse en ciudades, fueron en sus comienzos, campamentos de trabajadores agrícolas de la "hacienda" que había llevado grupos de familias para que laboraran en las extensas tierras de sus latifundios; con el transcurso del tiempo, dichas familias se aquerenciaron y se estabilizaron definitivamente; allí nacieron sus hijos, los cuales a su vez, recibieron huasipungos (1) y continuaron el trabajo de sus padres en las haciendas. Pero, con la abolición de los mayorazgos, tales extensas propiedades se desmembraron, no conservando y perdiendo, en consecuencia, su unidad; se formaron así varias haciendas y, los pobladores de aquellos campamentos echaron raíces en tierras de sus antiguos dueños, pero cuyas viviendas las reconstruyeron ellos, aumentándose las que posteriormente construyeron sus hijos, sujetas, sinembargo, al pago de un cánón de arrendamiento por la nuda propiedad. Más tarde, la política vial del Estado cruzó de carreteras y de ferrocarriles dichos poblados hasta que llegaron a convertirse en importantes poblaciones, centros de mercados regionales y proveedores de mano de obra a las comarcas circunvecinas. Tales son los casos de las poblaciones de: Bucay, Milagro, Naranjito, Yaguachi, Durán, etc.

---

(1) Parcela pequeña de tierra, generalmente de inferior calidad, que el patrono agrícola entrega al peón para que la cultive para sí, mientras dure su contrato de trabajo.



Todavía se recuerda, en las postrimerías de la mitad del siglo XX, cuando por fin habían ingresado al país, hasta encarnarse en la Constitución de la República, el nuevo concepto de la propiedad en función social y la facultad, por parte del Estado y los Municipios, de expropiar, las tierras, a sus propietarios previo el pago de la correspondiente indemnización por causa de utilidad pública, resistir una sola familia, tal expropiación, frente a un pueblo de 10.000 habitantes (Naranjito) (1) y, con tanta tenacidad defenderse hasta formar un expediente que duró cerca de medio siglo, con el único objeto de seguir percibiendo aquella gabela medieval del cánón de arrendamiento por la nuda propiedad.

## EL URBANISMO, FENOMENO RECIENTE

El problema es pues, realmente, increíble e insólito. En estos pueblos, no obstante tener ya municipios con apreciables ingresos, el fenómeno del urbanismo acaba, podemos decir, de hacer su aparición y, como toda obra nueva que toca derrepente a los intereses particulares, ofrece muchas resistencias. La estructuración urbanística de aquellos pueblos ha sido, pues, hasta hace un cuarto de siglo, obra exclusivamente de los particulares es decir, obra del azar, con absoluto desconocimiento de los planes de urbanización, que comprendan las necesidades modernas de la ciudad, en sus diferentes aspectos. Pero, aquellas construcciones solamente podían hacer las personas provistas de recursos económicos, pues, aquellas de las clases medias o de la clase proletaria no estaban en capacidad de hacer tal cosa, sobre todo, si se considera que nuestro pueblo, como la mayoría de pueblos latino americanos, no son adictos al ahorro, como pasa por ejemplo en los pueblos europeos. Que lejos está nuestro obrero, por ejemplo, de dejar, en calidad de ahorro, el 10% de su sueldo o salario para poder llegar a construir una vivienda para él y los suyos y, sinembargo, este método de ahorro, hizo posible la construcción de viviendas baratas en pueblos como Francia e Inglaterra.

Es pues, como dejo dicho, recién, hace un cuarto de siglo, que en nuestro país comienza a introducirse la política del ur-

---

(1) Una población floreciente de la costa ecuatoriana.



banismo, no por cierto en su verdadera concepción social, como lo entiende por ej. M. Claudius-Petit ex-Ministro de la Reconstrucción y del Urbanismo de Francia (1), cuando, entre otras cosas, dice: "Si es verdad que nosotros buscamos construir una sociedad sin clases, construyamos una ciudad sin diferencias de barrios. Porque el urbanismo no consiste en repartir barrios y construcciones según los privilegios y las categorías" . . . . . Cuan lejos están nuestras ciudades de expresar, en sus construcciones, la gran idea del estadista francés; basta solamente echar una mirada a nuestras urbes, para saber cómo están repartidas las clases sociales.

Y el problema de la vivienda urbana se torna más complicado aún, cuanto que el crecimiento vegetativo, en relación con la población rural, sigue un ritmo más acelerado, en casi el doble, según las estadísticas que tenemos a la mano, conforme a las cuales, en el momento presente, en los EE. UU. de Norteamérica, por ej., el 37% habita la campiña mientras el 63% habita las urbes, lo que hace que haya mayor necesidad de viviendas en las ciudades que en el campo, Aunque en el Ecuador, como hemos visto anteriormente, el porcentaje de población es mayor en el campo que la urbe, hay que tener en cuenta que existe ya en marcha, un apreciable movimiento migratorio del campo a la ciudad, produciéndose la despoblación de la ruralidad por el éxodo a las ciudades, atraídos por un mejor salario, por mejores medios de progreso, en busca de negocios, de establecimientos de industrias, de confort, etc. El crecimiento de las ciudades ecuatorianas como Quito y Guayaquil es sorprendente, el desarrollo de la industria y, en consecuencia, el valor de los arrendamientos en las principales ciudades ecuatorianas, son tan caros como aquellos que se cobran en París o en Roma.

## DESCONOCIMIENTO DEL PROBLEMA

Lo grave, sinembargo, es el hecho de que el problema de la vivienda, siendo quizás el número uno en nuestro país, no ha sido objeto aún de una política a fondo, por parte de los poderes centrales y municipales o regionales. No ha ha-

---

(1) "La Politique Française de l'Habitation".—Colección Droit Social.—Diciembre.—1950. XXXVIII Pág. 4 "Avant-propos de M. Claudius-Petit.



bido mayor preocupación por él, de allí que no existan estadísticas, en las cuales fundamentar una política planificada de construcciones para las grandes capas de población desprovistas de viviendas. No sabemos en realidad, el número de casas existentes al momento actual. Una desgraciada coincidencia, —nos referimos a la destrucción de una importantísima zona del país, a consecuencia del sismo de 1949— determinó el que el Estado, ayudado por la Corporación de Fomento y el Servicio Cooperativo Interamericano, se preocupara de confeccionar estadísticas parciales del número de casas destruidas, con el objeto de emprender en la reconstrucción.

En cuanto a la reconstrucción de las ciudades y villas destruidas por el sismo, ya se está haciendo una obra planificada, de cuyos resultados, en lo que ha sido posible obtener datos estadísticos, nos ocuparemos más adelante; pero, en cuanto al resto del país, es decir, en cuanto a la reposición de las casas que amenazan ruina y a la construcción de nuevas viviendas para la población desprovista de ellas, poco o casi nada se ha hecho, por formular un plan metódico y racional. Aquel dirigismo del espacio que ya es una realidad en otros países, choca en el nuestro con el todavía arraigado principio romano de la propiedad del *jus fruendi*, *utendi et abutendi*. Si bien es cierto que en algunas principales ciudades nuestras se han introducido ya los planes reguladores, que son parte de una política de urbanismo, pero, en una política Nacional de Urbanismo y de Construcción de Viviendas, aún no se ha emprendido. Todavía se puede observar en el centro mismo de nuestras grandes urbes y, con mayor razón en las villas y ciudades pequeñas, grandes espacios vacíos que esperan la construcción, espacios que se los mantiene desocupados para que con el transcurso del tiempo ganen valor mediante la plusvalía, o sea, mediante el trabajo de la colectividad que paga impuestos, a través del Municipio que urbaniza y que extiende las calles, las canalizaciones, pavimentaciones, etc. cuando en otros países, con planes urbanísticos, se expropiaban dichos terrenos o se gravaba con fuertes impuestos a las tierras ociosas.

Por lo mismo que se desconoce el problema, no se toman medidas para la **repartición y dispersamiento** de las industrias que son, siempre, la causa de las grandes aglomeraciones humanas en un sitio determinado. Al efecto, otros países, como Francia e Inglaterra, han emprendido ya en un



vasto programa de repartición y esparcimiento de sus fábricas y usinas, de manera de obtener el descongestionamiento de las grandes aglomeraciones hacia sitios, donde, sin perjuicio de la buena marcha de dichas usinas, puedan, sin embargo, obtener vivienda sus trabajadores, sin tener que afrontar el gravísimo problema de conseguirla en las zonas suburbanas de las grandes ciudades. Es claro que las ciudades "Gran Mercados", atraen las industrias, estas a su vez, atraen el gran comercio, luego en virtud del proceso acumulativo, se forman las grandes aglomeraciones, con los graves problemas de la habitación cara e insalubre, aire viciado, etc. etc., que hacen imprescindible el empleo de equipos médicos, sanitarios y otros, con mengua para la economía del lugar y de sus pobladores (1).

En los EE. UU. de Norteamérica, este problema parece que comienza a resolverse, gracias a las grandes facilidades del transporte. Al efecto, gran número de americanos del Norte trabajando en las grandes urbes, habitan el campo, en donde tienen a su familia, van a dormir, pasan el Week-End y sus vacaciones. Han podido pues, en esta forma, participar de la ciudad y del campo (2).

Hay pues, en nuestro país, por falta de una política urbanística, verdaderos conflictos entre los propietarios y la colectividad, no pudiendo decirse que el interés general sea la suma de los intereses particulares como sería de desear. Se hace, por lo mismo, necesaria la introducción, en nuestro sistema legal, de una institución de servicio público destinada a contemplar los intereses públicos, reconociendo que las reglas urbanísticas son de derecho eminentemente social.

---

(1) La Politique Française de l'Habitation, Pág. 40.

(2) Cerca del 50% del pueblo norteamericano habita, así, en un estado de calma y de comunión con la naturaleza...—Jean Fourastie: "Le Grand Espoir du XX Siècle" Pág. 181 3ª Ed. 1952.—Paris.



## ALGUNAS DEFINICIONES Y DATOS ESTADISTICOS

En el Ecuador existen, conforme al último censo realizado en 1950 y para el año de 1951 incluyendo el incremento de 97.068 nacimientos, sobre la base censal de 3'299.588 habitantes (con un promedio de 5 miembros de familia) que en nuestro país lo consideramos bastante acertado, un promedio de **659.917,6** familias. Desgraciadamente aún no poseemos el censo de habitaciones existentes en el país —aunque parece que se lo está preparando— pero, el número de viviendas, con una área mínima construída que de acuerdo con los técnicos es de 55 a 60 metros cuadrados por unidad de habitación, sería por lo tanto de 659.917 unidades. Con toda seguridad no existe, en el Ecuador, ni siquiera la sexta parte de habitaciones y, de estas, seguramente el 20% no está en condiciones de habitabilidad y que por lo mismo requieren reacondicionamiento o reposición. No tememos equivocarnos al decir que el 85% de la población ecuatoriana no tiene vivienda propia y que el 20% de este porcentaje habita viviendas insalubres, superpobladas e insuficientes para sus necesidades.

Con el fin de aclarar conceptos, hemos de decir que nosotros hemos admitido (con ciertas reservas) la definición de vivienda que dá la Comisión del Censo de las Américas de 1950 (COTA), en cuanto dice que:

"Se entiende por vivienda, un cuarto o conjunto independiente de cuartos destinados como habitación para una o más familias censales, que tengan una salida a la calle o un pasadizo o escalera común".

No estamos de acuerdo en cuanto que los destina o hace que dichos cuartos sean utilizados por varias familias



u hogares censales. La misma Comisión trae también una definición complementaria de lo que se debe entender por familia censal cuando dice:

"Se entiende por familia censal el conjunto de personas generalmente vinculadas por parentesco, que hacen vida en común bajo un mismo techo, es decir, el jefe de la familia, los parientes que viven con él y aquellas otras personas que participan de esa vida en común por razón de trabajo u otro vínculo. Las demás personas que comparten los cuartos ocupados por la familia o que disponen de cuartos separados en la misma vivienda, pero toman sus comidas con la familia deben ser consideradas como miembros de la familia censal. Las personas que viven solas y los inquilinos que ocupan cuartos separados en la vivienda y no comparten las comidas de la familia, deben ser consideradas como familias censales aparte".

No estamos de acuerdo con aquella parte de la definición en la cual se asimila a la familia, también a aquellas personas que toman la comida con ella. Bien puede ser que esta definición se acomode a la técnica o a las peculiaridades de otros países, pero, para el nuestro, no creemos que se puedan considerar como de la familia a aquellas personas que participan en la mesa de la familia propiamente dicha, considerándose más bien a ésta en el sentido de la consanguinidad y de la afinidad.

ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Estimativamente pues, creemos que hay en el Ecuador un déficit de habitaciones no inferior al 85% en relación con el número de familias anotado más arriba.

Con el objeto de reforzar esta tesis, hemos conseguido algunos datos disponibles, relacionados con el número de viviendas en la ciudad de Quito. Al efecto, y según el Departamento del Plan Regulador de la Municipalidad de Quito, existe en la mencionada urbe un número aproximado de **12.700** casas de habitación. La población urbana más la suburbana es de **212.135** habitantes, lo que con un promedio de **5** personas por familia, dan **42.427** familias para ésta ciudad, habiendo pues, en consecuencia, un déficit de **29.727** o sea, más del 50%. Esto nos dá la medida del déficit que puede existir en escala nacional, si tomamos en cuenta que en Quito, es, indudablemente, en donde mayor número de casas se construyen que en el resto de la República.



De acuerdo con estos datos, se necesitarían construirse **2.972** viviendas anuales, durante un período de diez años, para atender a las necesidades naturales de la población, contando, como es lógico, conque dicha población va a mantenerse estacionada, lo cual no es admisible por ningún concepto.

Más, si consideramos que existe en la ciudad de Quito, un número no despreciable de viviendas en estado de ruina, de desgaste (quizas un 30% de habitaciones han sobrepasado ya los 50 años que por término medio duran en el tiempo y en el espacio); si tomamos en cuenta el crecimiento vegetativo de la población, la inmigración, las futuras concentraciones industriales, etc. etc., no tememos equivocarnos al considerar que un plan de construcciones para la ciudad Capital del Ecuador, deberá contemplar aproximadamente un ritmo de construcciones de por lo menos **3.500** viviendas anuales, durante diez años.

El ritmo de construcción de la ciudad de Quito se manifiesta en los datos que vamos a expresar a continuación. La Oficina del PLAN REGULADOR de la Municipalidad de Quito nos indica que durante el año de 1951 se han presentado a su estudio los **planos de 481 viviendas**: que se aprobaron **347**; que se rechazaron **134** planos por no atenerse a las ordenanzas municipales y que se tramitaron 347. El mismo Departamento nos indica que se construyeron; en el año indicado de 1951:

**ÁREA HISTÓRICA**  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

120	casas de un piso;
143	" " dos pisos;
23	" " tres pisos;
3	" " cuatro pisos;
1	" " seis pisos; y,
1	" " Diez pisos.

Tales construcciones alcanzan a cubrir una área de **45.033.77** metros cuadrados, con un presupuesto aproximado de \$ **32'231.075**.



La misma oficina nos dá los siguientes datos:

	Zona Sur	Zona Norte
Casas sin permisos, ni planos en 1951 . . . . .	10	45
Casas que no están de acuerdo con el plano . . . . .	1	9
Aumentos y mediasaguas . . . . .	79	89
Cerramientos y reparaciones . . . . .	42	75

Estos datos por si solos dan la medida de que no existe control suficiente por parte de la Municipalidad, y de la manera de ser de los propietarios que aún no quieren adaptarse a las nuevas corrientes de la construcción urbanística dirigida.

Siguiendo a la misma Oficina tenemos las siguientes construcciones en el año de 1952:

CONSTRUCCIONES			
Planos revisados . . . . .	598	Un piso . . . . .	164
Planos aprobados . . . . .	480	Dos pisos . . . . .	221
Planos rechazados . . . . .	118	Tres pisos . . . . .	89
Informes tramitados . . . . .	920	Cuatro pisos . . . . .	7
TOTAL de casas construídas . . . . .			314
Para uso comercial . . . . .			89
Para uso industrial . . . . .			7
Para escuelas . . . . .			5

ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Conforme a estas cifras quiere decir que para vivienda se construyeron en 1952, en Quito **213** habitaciones, es decir, el **8%** apenas de lo que la ciudad necesita para sus pobladores.

Es interesante observar que en Quito, no solamente existe el tugurio, con todos sus agravantes, sino que en pleno centro de la ciudad hay las grandes aglomeraciones humanas en grandes y defectuosas casas de inquilinos. Baste, para afirmar nuestro aserto, exhibir el número de casas de arrendamiento registradas en la Oficina Municipal correspondiente. De acuerdo con esa Sección Municipal, hay en Quito **4.506** casas registradas para arrendamiento, claro que deben haber algunas más que no se han registrado pese a las multas severas que se imponen a los propietarios remisos, pero, de todos modos, este dato es un índice revelador del número de familias que habitan una sola casa, muchas de ellas con un solo servicio higiénico, sin espacio su-



fiiciente, en suma superpobladas, dándose el caso de casas de inquilinato en donde habitan **15 familias** o más. Desgraciadamente, aún no está organizado el censo conteniendo el número de familias que habitan las casas de apartamentos, el I. Municipio, que controla actualmente el pago de impuestos de las casas de inquilinos, debería acometer esta tarea.

## LA RECONSTRUCCION DE LA ZONA DEVASTADA

A raíz del sismo del 5 de agosto de 1949, que destruyó gran parte de las poblaciones centrales del Ecuador, se inició un vasto programa planificado de construcciones, con la ayuda técnica y económica extranjera. Intervinieron, la Junta de Reconstrucción de tipo estatal, la Corporación de Fomento y los Municipios. La Corporación de Fomento acometió la construcción de casas rurales, habiendo previamente levantado un censo de las viviendas en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo. Según el informe que el Presidente de dicha Corporación emitió en 1952, asegura que ha levantado, a partir de 1950, 922 viviendas que se distribuyen así: 220 para Cotopaxi, 482 para Tungurahua y 220 para Chimborazo, de las cuales, y siguiendo la misma fuente informativa, ha entregado, en el mismo orden: 167, 322 y 136, de las llamadas casas del Tipo N° 1, con un costo aproximado de \$ 7.000 cada una, pagadero hasta en 200 meses de plazo mediante cuotas mensuales de amortización, que van desde \$ 45,00 (3 dólares).

Es interesante anotar las características de las casas rurales del llamado Tipo N° 1). Dejemos hablar al Presidente de la Corporación, dice:

"La distribución que contempla la casa del Tipo N° 1), es decir la vivienda mínima, incluye un dormitorio amplio, un granero y un hall, todos perfectamente entablados, una cocina pavimentada con una plancha de hormigón de 5 centímetros de espesor sobre relleno de cascajo y provista de la respectiva chimenea y por fin, un servicio higiénico independiente, ubicado a prudencial distancia de la casa, construido en una caseta que incluye un pozo séptico y taza higiénica de cemento" (1).

---

(1) "Síntesis de Tres Años de Labor".—Corporación de Fomento 1952.



Creemos sinceramente que el plan llevado a cabo por la Corporación ha sido bien logrado, en lo que se refiere a la provisión de casas rurales baratas.

En cambio, no podemos decir lo mismo con respecto a la labor reconstructiva de la Junta de Reconstrucción, pues, según los datos que hemos obtenido, en un año de labor dicha Junta ha construído:

172 casas de habitación,  
14 planteles educativos,  
10 edificios públicos y,

5 puentes, con un costo de \$ 22'322.296,51. En otros lugares como Pillaro se han construído 120 casas. No hemos podido obtener datos sobre el número de viviendas construídas en Pelileo, ciudad que fué totalmente destruída por el sismo. De todos modos, el costo de construcción de las casas de habitación ha sido duramente criticado en el país por su elevación, fuera de lo normal.

De todas maneras, el esfuerzo de la reconstrucción no ha sido suficiente para reponer las viviendas destruídas, no obstante el formidable apoyo económico y técnico que nos llegó, en forma sorprendente, del extranjero.

## LA RECONSTRUCCION EN ESMERALDAS

En lo que respecta a la reconstrucción de Esmeraldas que sufrió las consecuencias de un voraz incendio en 1950, el Municipio de ese Cantón ha tomado a su cargo dicha reconstrucción, mediante la ayuda del Estado que ha creado un impuesto de \$ 1,00, por cada racimo de banano que se exporte por ese puerto. Con este ingreso extraordinario se podrá, según cálculos de los expertos, llevar a cabo un plan de construcciones de **125** casas de vivienda, pagaderas a 20 años de plazo y a un precio relativamente conveniente, (entre \$ 20.000 a \$ 50.000). Hasta el momento actual, parece que el Municipio de Esmeraldas, ha construído buena parte de estas viviendas con relativo éxito.

## LAS CAJAS DE PREVISION

Las Cajas de Previsión, que comprenden, en nuestro país, la Caja del Seguro (a la cual están afiliadas las personas que son trabajadores —empleados privados u obre-



ros sector privado—) y la Caja de Pensiones, (a la cual están afiliados los empleados públicos sector de la función pública) han desarrollado, desde hacen más o menos, diez años un plan de construcción de viviendas y de préstamos para construcción o adquisición de habitaciones para sus afiliados y, en relación con sus rentas y otros requisitos, como determinado tiempo de imposiciones, etc. etc.

Aunque la Caja del Seguro ha suspendido, durante el presente año, (1) la construcción de viviendas y los préstamos hipotecarios, sin embargo, en años anteriores ha planificado y construido un regular número de viviendas, que, en algunos casos, no resultaron por cierto económicas o baratas.

Al sur de la ciudad de Quito, ha construido la denominada "Villa Flora", con un número de **636 casas**, cuyo precio de costo oscila entre \$ 35.000 y \$ 70.000, según la calidad de construcción y ubicación, pagaderas en **25 años**. Podemos decir, que aquellas viviendas cuyo precio pasa de \$ 50.000, han sido difícilmente vendibles, ya por su elevado precio, en relación con la capacidad adquisitiva de los afiliados y porque además, su construcción resultó, al decir de los técnicos, bastante defectuosa; a eso se debe, indudablemente, el hecho de que después de varios meses de construídas, permanecieron sin poder venderse.

Así mismo, al sur-este de la Capital, la Caja del Seguro ha construido 65 casas, en el denominado Barrio de "Alpahuasi" (Barrio Obrero), con precios entre: \$ 22.000 y \$ 40.000.

En la misma zona sur de Quito, en plena zona urbana, se han construido **7** casas colectivas. Quizá es una valiosa iniciativa esta moderna modalidad de construcción; ya veremos los resultados, frente a la tendencia esencialmente individualista del pueblo ecuatoriano que, sobre todo, en lo concerniente a vivienda, desearía su casita propia, con jardín y sin inquilinos.

En Ambato, ciudad central del Ecuador, la Caja ha construido 20 casas, con un promedio de precio de \$ 32.000. En Riobamba, el barrio "El Vergel", con 48 casas, con un precio promedio de \$ 25.000 a \$ 35.000. El bajo costo de

---

(1) 1953



estas construcciones, en relación con aquellas de Quito, se explica porque, en primer lugar, las construcciones son de inferior calidad, y en segundo lugar, los precios de las materias primas, materiales de construcción y costo de mano de obra son más baratos en provincias que en la ciudad Capital, asunto éste que deberá ser tomado muy en cuenta, dentro de un plan coordinado de construcción en escala nacional.

En general, el esfuerzo constructivo de las cajas de previsión ecuatorianas (del Seguro y de Pensiones —de esta última no pudimos obtener datos estadísticos—) ha sido considerable. En Guayaquil, la Caja del Seguro, llegó a construir en los últimos cuatro años, **650 casas**, con precios que oscilan entre \$ 30.000 y \$ 80.000. Más, sin embargo, de este valioso esfuerzo de las mencionadas entidades, el déficit de viviendas es enorme, según las cifras aproximadas que hemos anotado.

En relación con las mismas Cajas, parece que en la actualidad se está pensando en el establecimiento del SEGURO DE LA VIVIENDA, lo que, indudablemente, constituiría un valioso apoyo sobretodo para aquella capa de población que componen los inquilinos, tanto más que este seguro —establecido ya en otras partes como Francia por ejemplo— ha dado magníficos resultados.

De modo general hemos de decir que, en la década que va de 1940 a 1950, hubo en el Ecuador un apogeo de la construcción y, esto se debe a varios importantes factores, entre los cuales podemos anotar los siguientes: durante la guerra y pocos años después, la economía del país experimentó un auge considerable, en esos años, se organizaron compañías constructoras de viviendas que lograron percibir rentas ventajosas; el Estado ha introducido, cada vez más, los principios de economía dirigida dentro del sistema político-económico; la legislación social comienza a adquirir carta de naturaleza en nuestro medio, las organizaciones profesionales adquieren más vigor e inscriben en sus estatutos sindicales la reivindicación de una vivienda sana e higiénica; los patronos, las asociaciones patronales, las entidades de derecho privado y aquellas de servicio público han emprendido en pequeños planes de construcción de viviendas para sus obreros y empleados y conceden préstamos para construcciones, tales son, por ejemplo, el Banco Central y la Empresa de Ferrocarriles. De todos modos y aunque cons-



tatamos estos esfuerzos por dominar el déficit de habitaciones, observamos, por otra parte, una falta absoluta de coordinación en tales planes, un dispersamiento del esfuerzo el cual, si estuviera canalizado y englobado dentro de un solo plan nacional, serviría a no dudarlo, para obtener mejores resultados.



ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL



## LA CAPACIDAD ADQUISITIVA ECUATORIANA Y EL COSTO DE LA VIVIENDA

Consideramos de importancia hablar, aunque sea someramente, acerca de la capacidad adquisitiva de los ecuatorianos y el precio de las viviendas, es decir, las "relaciones entre la capacidad familiar y el costo de la habitación". Al respecto, es interesante tomar en cuenta las valiosas consideraciones y los estudios realizados por Anatole A. Solow y Luis Vera, en su último trabajo intitulado: "Panorama del Problema de la vivienda en América Latina", publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Unión Panamericana. Plantean los autores mencionados, los siguientes interrogantes:

"Cual es el costo de una vivienda mínima adecuada?" y,

"Cual es el monto que pueden pagar las familias de bajos y medianos ingresos por su vivienda?" (1).

A continuación añaden: "Puede señalarse que en los 4 países (americanos) de ingresos más altos, el ingreso promedio, per cápita, alcanza los 306 dólares y en los 4 países de ingresos más bajos el promedio es de 67 dólares per cápita". Como entre estos 4 países últimos está el Ecuador, tenemos que los \$ 67,00 traducidos a sucres nos dan \$ 1.206,00 computando el dollar a \$ 18.00 en el mercado libre. Cantidad que, como promedio de ingreso para los ecuatorianos, la consideramos excesiva, en relación con los sueldos y salarios existentes actualmente en el país conforme vamos a tratar de demostrar con los siguientes datos estadísticos aproximativos, puesto

---

(1) Pág. 28.—Ob. Cit. Anatole A. Solow y Luis Vera.



que hasta el momento actual, no se ha podido confeccionar una estadística completa, de salarios, ingresos familiares, etc.

Al respecto, el Ing. Manuel Chalons elaboró en 1944 un trabajo económico- estadístico sobre el "Standard de Vida y Régimen Alimenticio de las clases medias, obreras y campesinas del Ecuador", que apareció publicado en 1952, en la Revista editada en la Universidad de Quito "Derecho Social Ecuatoriano". (1) El técnico economista mencionado dice en la pág. 80 de la indicada Revista: "Según los cálculos estimativos del Centro de Estudios Económicos del Ecuador, conforme al censo de 1942, los 3 millones de ecuatorianos estarían integrando un promedio de 750.000 familias (4 personas por familia) divididas en las categorías siguientes:

**Clase acomodada**, 10.000 familias, gozando de rentas promediales de \$ 2.600 mensuales y, constituyendo un 1,33% de la población;

**Clase media**, 240.000 familias, gozando de rentas promediales de \$ 400,00 mensuales y, constituyendo el 32% de la población; y,

**Clase obrera y campesina**, 500.000 familias gozando de rentas promediales de \$ 140,00 mensuales y que forman el 67% de los habitantes".

Cierto que estos datos han variado, pues, de acuerdo con el Censo de 1950, cuyos datos nos han sido proporcionados por la Dirección General de Estadística y Censo del País, (2) existen en el Ecuador **659.917 familias** (computando cada familia a razón de 5 personas). Entonces, siguiendo la clasificación de las clases sociales dada por el Economista Chalons, tendríamos:

**Clase acomodada:** 8.778 familias gozando de rentas

---

(1) Revista: "Derecho Social Ecuatoriano".—Año 1º, N°2 Pág. 80 y Sgtes.

(2) "Boletín Informativo Censal".— Dirección General de Estadística y Censos.—Año de 1952.



promediales de \$ 3.900 mensuales y, constituyendo el 1,33% de la población;

**Clase media:** 211.173,44, gozando de rentas promediales de \$ 600,00 mensuales y, constituyendo el 32% de la población; y,

**Clase obrera y campesina:** 439.966,16, gozando de rentas promediales de \$ 220,00 mensuales y, constituyendo el 66,67% de la población.

En relación con las cifras dadas anteriormente y para 1944 por el Ing. Manuel Chalons, en lo concerniente a las rentas promediales mensuales de las clases sociales ecuatorianas, nótese que las hemos aumentado en un 50% pues, según estimaciones del mismo técnico Chalons y de otros economistas a quienes hemos consultado, se cree que en el transcurso de los 9 años que van de 1944 a 1953, tales promedios pueden haber sufrido un aumento en la proporción que dejamos indicada. Desgraciadamente, aún no existen los suficientes elementos de juicio para confeccionar una estadística completa y acertada sobre el standard de vida de las clases sociales ecuatorianas. Esperamos que en un futuro no muy lejano, tales documentaciones preparatorias estarán terminadas y para entonces podremos entregar datos precisos.

Tomando pues, en consideración los ingresos anotados y si es verdad que del presupuesto familiar cada familia dedica, más o menos un 20% para la vivienda, nos encontramos con que, sobre todo, la clase obrera y campesina no puede restar de su presupuesto tal porcentaje, sin grave perjuicio de su alimentación y de otros menesteres urgentes para su vida.

El grupo medio de familias, gozando de rentas que oscilan entre los \$ 200,00 y los \$ 600,00, apenas si pueden dedicar en ciertos casos el 20%, pero, el grupo proletario y campesino debe habitar en tugurios miserables como vivienda.

El Ing. Chalons, al realizar su interesante estudio sobre el Standard de vida de estas clases sociales, manifiesta que "la Clase Acomodada puede soportar, porque sus medios económicos lo permiten, una alza de precios de alimentos, sin cambiar su régimen de vida". En lo concerniente a la habitación, no hay ningún problema, porque esta clase es precisamente la propietaria.



En la clase media, el problema ya se presenta, porque, como dice Chalons, "el aumento del precio de los alimentos, pese al alza de sus sueldos, ha determinado para este grupo, la disminución de la capacidad económica, obligando a gran número de estos a reducir sus gastos de alimentación". Y, en lo que se refiere al tercer grupo, el alza del costo de la vida, ha determinado una sub-alimentación alarmante, que debe ser seriamente enfocada por los poderes públicos. Para estos dos grupos el problema de la vivienda se presenta, pues, con escalofriante agudeza.

Cuando Anatole A. Solow y Luis Vera, en su folleto intitulado: "Panorama del Problema de la Vivienda en la América Latina" (1) afirman que: "En todos los países latino americanos sin excepción, existe esta discrepancia entre el costo de la vivienda y la cantidad de dinero que pueden pagar para albergue las familias de bajos y de medianos ingresos. Los costos de la construcción aumentan más rápidamente que el costo de la vida y el problema que se confronta es armonizar el precio de la construcción mínima exigible con los recursos pecuniarios de las familias latino americanas de nivel de vida bajo y de escasa capacidad de pago", están estableciendo una gran verdad, sino que en nuestro país esta verdad es tremenda, con todos los agravantes de un pueblo poco desarrollado, con una irritante y desigual repartición del ingreso nacional y, lo que es peor, todavía con una completa desarmonía entre las diferentes capas sociales (2).

Por esto es que en el Ecuador —al igual que en algunos países— ante el enorme costo de la vivienda, determinados gobiernos se han visto en el caso de promulgar leyes de arrendamiento, a veces drásticas con pensiones bajas, hasta casi congelar los cánones de arriendos, con el fin de proteger a las familias de escasos recursos. Pero, en cambio, estas medidas, han determinado el que descienda sensiblemente el afán constructor de viviendas, puesto que los

---

(1) Ob. Cit. Pág. 31.

(2) En lo que respecta a los factores recibidos por cada factor de producción, tenemos que le 45,75% del ingreso nacional fué compensación al trabajo por sueldos y salarios; el 32% correspondió a utilidades de los empresarios; el 3,62% a pagos por intereses netos; y, el 18,63% a rentas de propietarios".—"El Ingreso Nacional del Ecuador".— Artículo del Lcdo. Walter Pitarque.—Jefe de Ingreso Nacional.—Banco Central del Ecuador. Pág. 3.



propietarios acostumbrados a obtener ganancias sin control, han encontrado otras líneas de mejor rentabilidad para sus capitales, que las que tenían en la industria de la construcción hace 10 o 15 años.

El problema de la escases de viviendas, no es, no puede ser cuestión de leyes de inquilinato que bajen artificialmente los cánones de arrendamiento, sino de construcción de casas higiénicas y baratas. Debe ser acometido con una planificación de carácter nacional, cuyo esquema lo damos a continuación.

## INTERVENCION DE LOS PODERES PUBLICOS

Sin duda alguna los poderes públicos se sienten un poco sorprendidos por lo súbito del problema y, porque viviendo dentro de una economía libreal, se ven abocados ante la solución de un grave problema que afecta a la gran mayoría de la población y, esto ha ocurrido en todas las naciones del mundo, más adelantadas que la nuestra y, peor aún, en aquellas que han tenido que afrontar las destrucciones causadas por las guerras. Y, entre marginarlo o resolverlo, han preferido lo segundo, comenzando por introducir en las mismas constituciones políticas de sus respectivos estados, como categoría fundamental, "EL DERECHO A LA VIVIENDA SANA E HIGIENICA" y, a traspasar, en ciertos casos, los reglamentos de la simple expropiación. Es que la ocupación del suelo no concierne solamente al propietario sino a la colectividad y es obra de generaciones y para las generaciones, por eso mismo tal ocupación tiene categoría de acto social y los poderes públicos tienen el derecho de ejercerlo. Es así como por ejemplo: la Constitución de la República Francesa del 27 de octubre de 1946, en sus declaraciones sobre los derechos del hombre dice: "Todo bien, toda empresa, cuya explotación tiene o adquiere los caracteres de un servicio público nacional y de un monopolio de hecho, debe devenir la propiedad de la colectividad". Son, pues, los jalones del derecho social, imponiéndose sobre el viejo derecho napoleónico y civil.

Por otra parte, el planteo de una política de la propiedad comporta necesariamente una política urbanística. Esta es una preocupación mundial y ya en el Congreso del Urbanismo y de la Habitación de Amsterdam de 1950, se puso



este punto en el orden del día, dentro del cual se destacó el rol del Estado sobre la ocupación del suelo y la construcción de viviendas en sentido social.

## LA PROPAGANDA

Es lógico pensar que en nuestros países, de economía liberal, apegados a las tradiciones de la colonia, sus gentes no se adaptan de pronto, a las nuevas normas de vida habitacional. Por lo mismo, el plan nacional de urbanismo, **deberá contemplar la creación de un clima apropiado** entre la población y, de manera especial, entre los propietarios para persuadirles de la necesidad de someterse a esta nueva reglamentación, haciendo la debida propaganda y demostrando sus ventajas, previniéndoles que no se trata de una absorción, por parte del Estado, de los sacrosantos derechos de propiedad, sino de organizar y dirigir mejor la convivencia social procurando que los mismos particulares contribuyan de buen grado a esta política, dentro de la cual, el Estado, debe ser, en lo posible, un orientador.

Dentro de esta política nueva, es muy interesante aprovechar de las asociaciones de propietarios existentes y, caso de no haberlas, crearlas, dándoles aliento y la ayuda necesaria para que puedan realizar ellas mismas dicho plan, proporcionándoles técnicos, ayudas económicas, procurándoles exoneraciones de impuestos, primas a la construcción, etc. etc., demostrándoles que los primeros beneficiados con esta nueva forma de ordenación serían, indudablemente, ellos mismos.

## EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS

Es indudable que las municipalidades serán las que deberán tomar a su cargo, la mayor parte del nuevo planeamiento urbanístico. Son los genuinos representantes del vecindario, los que se hallan en mayor contacto con la colectividad; el ascendiente que sobre todo en estos países de raíz española tienen los cabildos, es proverbial, de allí que, en la reglamentación nacional, deberán ocupar sitio preponderante para hacer cumplir los planes reguladores, las ordenanzas de construcción y todas aquellas medidas que tiendan a organizar y mejorar el tránsito en las ciudades, la higiene, canalizaciones, etc. etc.



A nuestro juicio, las municipalidades, además de las dependencias conocidas que ya tiene, deben contemplar la creación de una sección o institución especial encargada exclusivamente de la vivienda, en lo referente a los principales aspectos:

a) Confección de estadísticas, en lo posible completas, del número de áreas de terreno por construirse, es decir, aquellas tierras ociosas, distribuídas por zonas;

b) Estadísticas de precios de dichas áreas inmobiliarias que sirvan de base para las expropiaciones;

c) La provisión, a los propietarios, de todos los datos concernientes a la clase de construcciones que deben hacerse, número de pisos, categoría, finalidad. Si son casas de departamentos, fijación de precios de los cánones de arrendamientos, etc.

d) Promover, facilitar y orientar la organización de sindicatos o cooperativas o sociedades inmobiliarias de construcción de viviendas baratas, levantando una estadística precisa de dichas organizaciones y de sus capitales;

e) La presentación de proyectos a la Municipalidad o al Estado, para efectos de exoneraciones de impuestos municipales o fiscales, que deberán concretarse:

1º) A bajar el costo de las construcciones;

2º) A procurar una equitativa rentabilidad para los capitales privados invertidos en la financiación de las construcciones; y,

3º) Procurar ampliar el campo de financiamiento a fin de hacer posible la construcción al mayor número de ciudadanos (1).

---

(1) "La Politique Francaise de l'Habitation" "Colección Droit Social"—  
Dbre. 1950. Pág. 30.



## ACCION DE LOS PROPIETARIOS

Como dejamos dicho, la dirección y orientación de esta nueva modalidad de política funciaria, no ha de ser exclusivamente de cuenta del Estado, de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales o Regionales, sino que, en un buen porcentaje, se ha de dejar a las iniciativas y a las energías de los particulares.

Es claro que en el momento actual, no se puede decir que los constructores ganen, en las construcciones, como hace medio siglo y, a eso se debe en gran parte, la decadencia de ellas. En efecto, al presente, pocos son los individuos o las sociedades que construyen casas de vecindario. Por una parte, las leyes sociales de inquilinato, que se han impuesto en algunos gobiernos progresistas, han lastimado las excesivas ganancias de los propietarios de casas de arrendamiento, lo cual, en buena parte, ha determinado el que muchos propietarios dejen de construir y mantengan sus tierras ociosas. Por otra parte, las Cajas de Previsión —conforme hemos visto ya— han emprendido en una política de construcciones muy laudable, y, que ha hecho posible el que buen número de pobladores de algunas ciudades adquieran una vivienda, mediante el pago de una pensión mensual módica y en relación con las posibilidades de sus sueldos, pero, esta competencia de las Cajas, ha disminuído en cambio el ímpetu constructivo privado. Por lo mismo,, será menester establecer una coordinación de todos estos esfuerzos, a fin de que todos se encaminen a la finalidad deseada.

Ya en el Ecuador hemos podido observar que no es difícil orientar la acción de los propietarios. En la ciudad Capital hemos visto como uno o varios de ellos, se ponen de acuerdo para la habilitación y urbanización de una zona,



hasta hace poco rural o suburbana, para transformarla en urbana o suburbana; presentan sus proyectos y planes a la Municipalidad, ésta acepta con las reformas convenientes. Comienza la obra, se hace el trazado de las calles, la canalización, etc., en suma, toda la urbanización (luz,; agua potable, etc.). A veces la Municipalidad ayuda con sus equipos y directores para la finalización de la obra. Una vez terminada la urbanización se hallan los lotes listos para ser vendidos; en ciertos casos, y mediante acuerdos con las cajas de previsión, se venden aquellos lotes o casas construídas a los afiliados de las mismas, mediante las facilidades conocidas para estos casos. El propietario o grupo de propietarios ha invertido gruesas sumas en la urbanización y lotización de la zona, la Municipalidad ha prestado toda clase de facilidades para ello y las Cajas de Previsión a su vez, han otorgado los préstamos legales a sus afiliados para que puedan construir en los lotes nuevos o adquirir las casas ya terminadas. He allí, pues, el problema resuelto en una sección de una urbe. Esto se ha hecho ya en Ecuador, en forma espontánea, sin que haya mediado un plan meditado al efecto. Acaso, nos preguntamos, no sería posible llevarlo adelante, mejorándolo y haciéndolo participar de un verdadero planeamiento nacional?

Sintetizando tenemos:

- a) Organización de la asociación o compañía constructora o cooperativa de propietarios;
- b) Escogitación, juntamente con la Municipalidad, de la zona o de los terrenos que van a ser urbanizados o construídos con viviendas baratas, al alcance de las posibilidades de los compradores;
- c) Trazamiento del plan de urbanización o de construcción con ayuda sustancial de las oficinas respectivas de las municipalidades (Plan Regulador, Direcciones de Obras Públicas, de Higiene, etc.);
- d) Intervención de las Cajas de Previsión, de los Bancos de Fomento y de otras entidades, en el financiamiento de todo o parte de dicha urbanización o construcción, previa selección de los afiliados interesados en adquirir lotes para construir o viviendas para habitarlas.

Esta sería, pues, una de las fórmulas que, tomando en cuenta la iniciativa privada, ponga en juego los grandes re-



cursos materiales y morales de las Municipalidades, las Cajas de Previsión, La Corporación de Fomento, y otras entidades de derecho público y privado.

## EL PLANEAMIENTO REGIONAL, LOS CONSEJOS PROVINCIALES

En el Ecuador existe la Provincia, como circunscripción territorial política y a la vez económica. Esta unidad territorial ha adquirido ya, en nuestro país, una importancia considerable, pero, desde el punto de vista de la habitación, poco o nada ha hecho en beneficio de una política de vivienda para sus pobladores. Los Consejos Provinciales son los organismos estatales que dirigen la política económica de la provincia. Estos son de reciente creación y hasta el momento actual no se puede ver aún claro, los resultados beneficiosos de su creación. Según hemos podido constatar en sus presupuestos no se contempla nada sobre construcción de viviendas, sino más bien el de construcción de caminos y carreteras vecinales que unan la capital de la Provincia con los otros cantones y parroquias, la construcción de escuelas, mercados y obras de ornamento en los pueblos y para fines educativos.

En realidad, a nuestro juicio, no sabemos hasta que punto podría el Consejo Provincial intervenir en la planificación de la vivienda. Tal vez, como centro provincial recolector de datos y elaborador de estadísticas sobre las necesidades de las urbes y quizá, más tarde, de la ruralidad, pues, en nuestro país, estamos acostumbrados a admitir la directa ingerencia de los municipios en este asunto. Con todo, si el Estado, quisiera tomar a su cargo —en buena parte— el planeamiento nacional mediante la creación del INSTITUTO NACIONAL DEL URBANISMO Y DE LA HABITACION, podría encargar la ejecución de determinados aspectos a los Consejos Provinciales, dotándolos de suficientes medios económicos para su realización, pero, con los medios actuales de que disponen y, estando como estan, obras comenzadas en lo referente a caminos vecinales, sería imposible emprender en esta nueva y pesada obra de construir viviendas o ayudar a construirlas.

Más adelante trataremos de cómo el Consejo Provincial podría intervenir adecuadamente en el planeamiento



de las construcciones en escala nacional y de los medios legales que debe tener a su alcance para tal fin.

## INTERVENCION DEL ESTADO

Otros países tienen ya bien organizado, desde hace mucho tiempo, el Ministerio de la Construcción y del Urbanismo, encargado de orientar, regular y dirigir, la política financiera del país. En las naciones latino-americanas, al menos en su gran mayoría, no creemos que sea indispensable tal reforma político-administrativa. Pero, insistimos en la creación de un INSTITUTO NACIONAL DE URBANISMO Y DE LA HABITACION, que podría estar adscrito, sea al Ministerio de Previsión Social, sea al de Economía o al de Obras Públicas, por la afinidad de dichos ministerios con la finalidad de esta nueva Institución. Tal Instituto dentro del cual debe haber representación de los propietarios organizados, debe afrontar los grandes problemas de:

- a) La financiación;
- b) El planeamiento y dirección; y,
- c) La estadística demográfica general y de construcciones.

El problema fundamental que se presenta en todas partes, pero de modo especial en nuestros países, de economía atrasada, es el económico-financiero. Por lo tanto, se debe prever que el Instituto tenga un fondo especial destinado a:

1) La adquisición directa de áreas no construídas o semiconstruídas, con el objeto de proceder a la construcción de grupos de habitaciones, a la creación de zonas industriales o con la finalidad de constituir reservas inmobiliarias, que aseguren en el porvenir zonas donde se construirán villas o grupos urbanos; (1)

2) Intervenir como accionista o concediendo préstamos a bajo interés para construcciones de grupos urbanísticos, dirigidos por particulares o compañías, cuyos medios económicos no sean suficientes para la terminación de la obra, y, la provisión de vivienda barata, siempre que tales construcciones vayan en directo beneficio de la colectividad;

---

(1) Ob. Cit. La Politique Française de l'Habitation Colección "Droit Social" Dbre 1950. Pág. 31.



- 3) Proporcionar préstamos, sea a los municipios sea a los Consejos Provinciales, para que puedan emprender en obras de construcción de viviendas; y,
- 4) Ayuda al inquilino, por medio de préstamos.

## MEDIOS LEGALES

Como es natural y, debiendo el derecho ser el reflejo de la evolución económica de un pueblo, debe el Estado dictar una LEY DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y URBANISMO, que comprenda las principales normas jurídicas y técnicas, a las cuales se someterán en el futuro todas las construcciones del país. De esta manera acabaremos con la anarquía existente en la actualidad, en que el capricho del arquitecto o del propietario son las normas de las construcciones. Tal ley nacional debe estar en concordancia con las necesidades locales y regionales, tanto en lo concerniente al aspecto demográfico como el tocante al aspecto del suelo.

De allí que, por ejemplo, el establecimiento de una industria, a la vez que comprenda la solución de la adquisición fácil de materia prima, mano de obra suficiente, clima, condiciones naturales, etc., deberá también comprender y someterse al planeamiento que dicte el Instituto Nacional de la Construcción y del Urbanismo, con el fin de evitar las grandes aglomeraciones humanas en un sector determinado de territorio que más tarde va a ser fuente de problemas insolubles.

En definitiva y concretando, encontramos que los medios legales que deben existir para la aplicación de los planes, deben ser los siguientes, por orden de importancia y jerarquía:

- 1) **Elaboración** de una Ley de la Construcción y del Urbanismo, que comprenda la creación de un INSTITUTO, dentro del cual se contemplen los aspectos: financiero y técnico de las construcciones;
- 2) **La creación** de secciones regionales en cada Consejo Provincial que actuarán de acuerdo con reglamentos que dicte el Instituto Nacional;
- 3) **Una adecuada reglamentación Municipal**, sobre el urbanismo y la habitación; y,
- 4) **Un sistema** de coordinación con las Cajas de Pre-



visión, los Bancos de Fomento y otras Entidades, para los efectos financieros y de adquisición ordenada y reglamentada de la vivienda.

Para terminar, el problema de la vivienda debe, pues, ser acometido mediante una planificación de carácter nacional en cada país, cuyo esquema, hemos expuesto sintéticamente en este pequeño trabajo que, solo aspira a ser una modesta contribución a la resolución del gran problema que afecta a todos los pueblos del mundo y de manera especial a los países latino-americanos, los cuales, como muy bien lo anotan Solow y Vera, en la obra que dejamos citada, deben contribuir en un verdadero plan continental de mutua ayuda técnica y económica, que significará, no solamente, un gesto panamericanista sino un efectivo y trascendental paso hacia el progreso, de nuestros pueblos que tienen un mismo pasado histórico, unas mismas tradiciones y un gran destino que cumplir en el concierto de las naciones del mundo.

Ojalá en el futuro, con mayor tiempo y con datos estadísticos precisos, nos sea dado entregar al país y a los técnicos de la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana, que tanto hacen por resolver éste problema, un trabajo acabado sobre el estado de la habitación en el Ecuador y sus posibles soluciones (1).

#### OBRAS CONSULTADAS:

Informations Sociales. Nº 22 Año 6º Dbre 1952.

La Politique Française de l'Habitation Dbre. 1950 Collection Droit Social París.

Panorama del Problema de la Vivienda en la América Latina—Por Anatole A. Solon y Luis Vera.—Unión Panamericana—Washington—Octubre 1952.

Seminarios regionales de Asuntos Sociales, Vivienda y Urbanización Informe Final—Unión Panamericana—Washington 1952.

Síntesis de Tres Años de Labor.—Corporación de Fomento.—1952.

Le grand Espair du XX Siécle.—3ª Ed. 1952.—París—Jean Fourastie.

---

(1) Este Trabajo fué concluido en Enero de 1953.