
Consultants to
Management

**U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL
DEVELOPMENT**

**ESTRATEGIA PARA EL
FINANCIAMIENTO DE LA
VIVIENDA EN EL ECUADOR**

REPORTE FINAL

Octubre 15, 1988

**ESTRATEGIA PARA EL
FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR**

15 de Octubre de 1988

DELOITTE HASKINS & SELLS

El presente estudio sobre la ESTRATEGIA PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR realizado por la firma de Consultores Internacionales Deloitte Haskins & Sells, ha sido financiado por el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Los conceptos que aparecen en este Estudio son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

ESTRATEGIA PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA
VIVIENDA EN EL ECUADOR

FE DE ERRATA

- Página 7 Párrafo 2, última frase.
- Dice: "En cambio la asistencia de USAID al sector público disminuye".
- Debe decir: "En cambio la asistencia de USAID al sector público se redistribuye entre los sectores público y privado".
- Página 10 Párrafo 1.
- Dice: "...disminuiría los costos de ciertos programas..."
- Debe decir: "...disminuiría los costos del estado en ciertos programas..."
- Página 27 Cuadro al final de la página, última columna.
- El encabezamiento de la columna dice: A/B (por ciento).
- Debe decir: A/A+B (por ciento).
- Página 33 Párrafo 3.
- Dice: "...en el capítulo III,..."
- Debe decir: "...en el capítulo IV..."
- Página 43 Párrafo 2, última frase.
- Dice: "En cambio la asistencia de USAID al sector público disminuye".
- Debe decir: "En cambio la asistencia de USAID al sector público se redistribuye entre los sectores público y privado".
- Párrafo 4.
- Dice: "...es otorgar crédito hipotecario".
- Debe decir: "...es otorgar créditos para vivienda".
- Párrafo 5.
- Dice: "...la reducción del crédito hipotecario..."
- Debe decir: "...la reducción del crédito para vivienda..."
- Página 70 Ultimo párrafo
- Dice: "En el Apéndice C..."
- Debe decir: "En el Apéndice A..."

INDICE

	<u>PAG</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCION	12
I - EL MARCO MACROECONOMICO	13
II - MERCADOS FINANCIEROS	16
III - LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS Y LA MOVILIZACION DE RECURSOS	26
IV - EL SECTOR DEL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA	43
V - LA MOVILIZACION DE LOS RECURSOS	56
VI - RECOMENDACIONES	64
<u>APENDICES</u>	
A - INTERACCION INSTITUCIONAL BAJO LAS RECOMENDACIONES DE LA ALTERNATIVA 2	73
B - ACTIVIDAD ECONOMICA Y MEDIDAS DE POLITICA	75
C - LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.	81

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este documento es el de presentar una estrategia para el financiamiento de la vivienda en el Ecuador. En base al análisis de las condiciones económicas actuales, y de las características del sistema financiero ecuatoriano, en particular del sistema financiero de la vivienda, se identifican acciones que pueden ser llevadas a cabo para lograr una mayor movilización de recursos para financiar la vivienda, y para lograr una mayor efectividad en el uso de esos recursos.

Las recomendaciones aquí presentadas son producto del trabajo iniciado en Mayo de 1988, con una duración total de cuatro meses. Durante ese período, se efectuó una revisión de informes y estadísticas relacionadas a las diferentes áreas analizadas, y se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de entidades financieras tanto privadas como estatales. Se ha prestado especial atención al sector informal debido al importante papel que ha jugado en movilizar y utilizar recursos para proveer soluciones habitacionales a los niveles de menores ingresos, y se han identificado componentes del sector informal que pueden ser utilizados para facilitar la canalización de recursos del sector formal. Igualmente, se concluye en este documento que el apoyo al desarrollo de ciertas instituciones claves en el sistema de entrega de viviendas, tanto formal como informal, resultará en una mayor movilización de recursos, y su utilización eficiente, para la producción de soluciones habitacionales a los individuos de ingresos menores.

Una conclusión importante es que es posible visualizar, para el mediano plazo, el uso de las bolsas de valores como fuente de recursos para el financiamiento de la vivienda. Un paso inicial sería la introducción de hipotecas con tasas variables en relación a un índice que, a su vez, se mueva de acuerdo a la inflación. Utilizando técnicas relativamente bien establecidas en los mercados financieros de varios países, sería posible convertir esas hipotecas en títulos valores. Puesto que estos valores estarían protegidos en contra de la inflación, tendrían un gran atractivo para inversionistas individuales o institucionales, y podrían llegar a ser comercializados exitosamente en las bolsas de valores. La creación de estas hipotecas a tasas variables estaría basada en préstamos de vivienda a sectores de menores ingresos, que es donde actualmente existen mayores necesidades habitacionales.

En las secciones a continuación se presenta un resumen de las conclusiones más importantes contenidas en este estudio. La secuencia de su presentación sigue el orden de los capítulos en el texto del documento.

A. Aspectos Generales de la Economía

La economía ecuatoriana atraviesa actualmente un período difícil, resultado principalmente de una fuerte contracción de los ingresos por exportaciones de petróleo durante dos años consecutivos. La utilización de políticas económicas orientadas a lograr un ajuste a la situación actual puede contribuir a una recuperación a mediano plazo. La forma en que se resuelvan los problemas actuales tendrá un fuerte impacto en el sistema financiero, y, particularmente, en el financiamiento de la vivienda, actividad caracterizada por su demanda de recursos a largo plazo y la consecuente necesidad de estabilidad financiera.

Si se descartan las perturbaciones externas a la economía, la actividad económica a mediano plazo puede mantenerse a niveles de crecimiento positivo. Un factor importante para determinar el nivel de crecimiento futuro será la tasa de formación de capital. En este sentido, las políticas económicas serán de suma importancia, ya que es a través de ellas que se puede lograr una asignación adecuada de recursos y promover la inversión productiva. Las políticas que fomenten el ahorro y la inversión en general, tenderán, en principio, a fomentar la disponibilidad de recursos para el financiamiento de viviendas. Por el contrario, las políticas económicas que no promuevan el crecimiento de la capacidad productiva, usualmente impactarán de manera negativa sobre los recursos disponibles para vivienda.

En vista de la desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB de la década pasada a la presente en el Ecuador, hubiese sido deseable adoptar políticas fiscales, monetarias y cambiarias orientadas a reducir los niveles de consumo, y a fomentar el ahorro, tanto público como privado, lo que hubiese permitido un mayor nivel de recursos disponibles para invertir. Igualmente, para aprovechar al máximo la asignación de recursos, las políticas económicas deberían haber ayudado a reducir las presiones inflacionarias y a equilibrar el sector externo. Sin embargo, durante la década de 1980, la orientación de las políticas económicas no siempre ha correspondido a esos objetivos. Un proceso inflacionario generalmente resulta en altas tasas de interés nominales, acompañadas de tasas reales negativas, por lo que se desalienta el ahorro en moneda nacional y se desestimula la inversión de mediano y largo plazo.

B. Mercados Financieros

Si bien se han logrado importantes avances en permitir el desarrollo del sistema financiero del Ecuador, en particular con la eliminación de los límites a las tasas de interés pagadas por el ahorro, existen todavía condiciones que pueden perjudicar su expansión futura. Algunas de estas condiciones son el déficit del sector público, el alto crecimiento de la oferta monetaria, y las limitaciones a las tasas activas de interés.

Es importante notar cómo el sistema financiero en general ha logrado incrementar la captación relativa del ahorro financiero, algo que ha sido posible gracias a la política de liberalización de tasas de interés pasivas. Esa captación del ahorro ha estado concentrada en aquellas instituciones que han podido competir con otras alternativas de inversión, haciendo uso de tasas atractivas de interés. Por otro lado, aquellas instituciones financieras que no han podido hacer uso de esas nuevas facultades (e.g. ofrecer tasas atractivas de interés) han visto decrecer en términos relativos (y en algunos casos, en términos absolutos) sus recursos del público, y se han vuelto dependientes de recursos del gobierno.

El éxito de una economía en lograr un mayor o menor grado de intermediación financiera, es decir, de movilizar recursos a través de instituciones financieras, puede ser comparado con el de otros países por medio de indicadores. Puede decirse que un país que ha logrado un alto índice de intermediación ha obtenido una "profundización" financiera, al lograr estimular, en primer instancia, el ahorro, y, en segundo lugar, que ese ahorro sea mantenido en la forma de activos financieros, lo que permite, en principio, su mejor asignación a través de la economía.

Un primer indicador de la profundidad financiera es la relación entre los activos de instituciones depositarias y el PIB. Para el Ecuador, esta relación ha crecido significativamente, de 35.9 por ciento a 42.8 por ciento, en el período de 1985 a 1987, lo cual es atribuible a la liberalización de las tasas de interés para los depósitos. El crecimiento real del ahorro financiero de los bancos, el cual alcanzó el 9.2 por ciento en 1987, demuestra el efecto de tasas de interés reales positivas en el ahorro. En años anteriores, de 1982 a 1985 y 1986, esta relación más bien había disminuido como resultado de la inflación y las tasas de interés negativas en términos reales. Comparado con algunos países de desarrollo similar, la relación Activos Financieros/PIB del Ecuador en 1982 era inferior, lo que indicaba que el volumen de activos financieros estaba por debajo de su potencial.

Otro indicador que puede ser utilizado para medir la profundidad de los mercados financieros ecuatorianos es la denominada "tasa de circulación", calculado a través de la relación de billetes y monedas en circulación con el total de medio circulante y depósitos en instituciones financieras. La lógica detrás de esta relación es que, mientras más desarrollado es el sistema financiero, el componente del ahorro financiero en forma de billetes y monedas sería menor, ya que el público, al tener más confianza en el sistema, o al esperar mejor rendimiento, convierte su ahorro en depósitos, los que a su vez pueden ser canalizados con mayor eficiencia a los diferentes sectores de la economía.

De 1981 a 1987, la tasa de circulación del Ecuador sufrió fluctuaciones importantes. Para 1985, sin embargo, se puede notar una caída fuerte de la tenencia del público de billetes y monedas en relación a los activos financieros totales. Este bajo nivel se mantuvo en los dos años posteriores. Indiscutiblemente que el movimiento de la tasa en los últimos tres años fue influenciado por las políticas de interés, las cuales hicieron más atractivos los depósitos en instituciones financieras. Comparada con otros países de igual desarrollo, la tasa de circulación del Ecuador se encuentra a niveles similares.

Otros indicadores, tales como la relación entre el ahorro financiero total y el PIB, así como la diversificación del sistema financiero por tipo de actividades, revelan que la liberalización de las tasas de interés tuvo un impacto favorable en el desarrollo del sistema financiero. También revelan que existe un mayor potencial de desarrollo el cual en gran parte no se ha podido aprovechar debido al rendimiento negativo de algunos activos financieros.

Para lograr una mayor acumulación de ahorro financiero, lo cual es deseable desde el punto de vista del crecimiento y del desarrollo económico, es necesario eliminar las presiones inflacionarias. También es necesario modificar gradualmente una serie de controles que reducen la eficiencia del sistema financiero en captar y colocar los fondos de ahorro e inversión. Prácticamente todos estos controles o suben los costos de operación del sistema financiero, lo que impide que capturen el volumen de ahorro óptimo, o reducen los ingresos de sus colocaciones. Algunos de los controles que urge modificar son los topes a las tasas de interés activas y la compra obligatoria de bonos del gobierno o de instituciones estatales.

C. Las Instituciones Financieras y la Movilización de Recursos

El sistema ecuatoriano de instituciones financieras intermediarias está compuesto por una variedad de instituciones públicas y privadas. Entre estas instituciones predominan los bancos privados, con el 55.5 por ciento de los activos totales del sistema financiero.

La principal fuente de recursos del sistema bancario privado consiste en los depósitos captados del público. El financiamiento del Banco Central a los bancos privados representa una proporción decreciente del total de recursos. La dependencia máxima en recursos del Banco Central se obtuvo en años de alta inflación y de tasas reales negativas de interés. En años subsiguientes, a medida que las tasas reales de interés subieron (las tasas nominales fueron parcialmente liberadas en Diciembre de 1984), el sistema bancario privado aceleró rápidamente la captación de recursos del público. La política de pagar altas tasas de interés ha permitido a los bancos competir efectivamente por el ahorro financiero. Es el consenso en los círculos bancarios que esta política de intereses evitó la salida del ahorro al exterior, y que incluso contribuyó a una repatriación parcial.

El resto de las intermediarias financieras tiene un rol de menor importancia en movilizar el ahorro del público, si bien en su conjunto representan un poco menos de la mitad de los activos de todas las instituciones.

Las instituciones financieras estatales dependen en alto grado del crédito del Banco Central para obtener sus fondos. Igualmente, dependen en alto grado de contribuciones patrimoniales del Estado. Ninguna de las instituciones estatales capta del público una proporción similar a la de los bancos privados. Tanto el Banco Nacional de Fomento (BNF) como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), sin embargo, captan un monto significativo de sus recursos del público. Prácticamente todas las instituciones estatales emiten títulos valores que son adquiridos obligadamente por el Banco Central o los bancos privados. Usualmente, el rendimiento de estos bonos es muy por debajo de la inflación y de las tasas de interés del mercado libre.

Las operaciones activas de las instituciones estatales tienden a ser especializadas, tanto por destino de los recursos como por el plazo de los préstamos. De hecho, su razón de ser es la de suplir fondos a aquellas actividades que el Estado considera importante pero hacia donde teme las instituciones privadas no dirigirán sus recursos. Como resultado de las políticas de subsidio, las instituciones estatales se vuelven cada vez menos capaces de atraer recursos internos, e incrementan su dependencia en fondos subsidiados. Muchas de las actividades financiadas por las instituciones estatales pueden ser rentables y atractivas para el sector financiero privado si se eliminan las distorsiones causadas por los subsidios.

Las asociaciones mutualistas han pasado por un período difícil del cual están en vías de recuperación. Los depósitos de ahorro y a plazo constituyeron en 1986 el 88.0 por ciento del total de los recursos. El principal problema confrontado por estas asociaciones ha sido la correspondencia inadecuada entre sus activos, a largo plazo y a tasas fijas, y sus pasivos, esencialmente de corto plazo y, por lo tanto, con un costo rápidamente ajustable. Un segundo problema ha sido la caída en el poder adquisitivo real del mercado (grupos de medianos ingresos) hacia el cual han estado tradicionalmente orientadas.

Es de esperarse que la introducción de nuevas modalidades de préstamos, tales como tasas ajustables y la amortización creciente, permitan a las asociaciones ampliar su mercado y obtener una mayor rentabilidad sobre su cartera. De lograrse estos objetivos, estarán en mejor posición para competir por recursos de ahorro.

Después de los bancos privados y de los bancos estatales, las compañías financieras constituyen el tercer grupo en cuanto a tamaño de los activos. Un factor importante que ha contribuido a disminuir su actividad de largo plazo ha sido la inflación.

Debido a la incertidumbre en cuanto al crecimiento en los precios, no es posible prestar a tasas fijas a un largo plazo, mientras que las empresas que utilizan el financiamiento de las compañías financieras prefieren renovar sus préstamos anualmente antes que comprometerse a contratos de largo plazo con tasas flotantes.

Las cooperativas de ahorro y crédito hasta hace poco tiempo fueron integradas al sector financiero formal. Su crecimiento ha sido muy dinámico, llegando a captar en 1987 el 24 por ciento del ahorro del sistema financiero (incluyendo a las cooperativas "cerradas"). En parte este crecimiento puede ser atribuido a tasas de interés competitivas. Otro factor importante en atraer el ahorro es la política agresiva de préstamos que siguen estas instituciones. Un ahorrante sabe que, si bien el interés que recibe puede estar por debajo de otras alternativas, sus posibilidades de obtener un préstamo son mayores si deposita en una cooperativa.

Es conveniente mencionar a las bolsas de valores y a las compañías de seguros dado el papel importante que podrán jugar en la movilización de recursos de largo plazo. Si bien el crecimiento de las operaciones de las bolsas ha sido dinámico, la mayor parte de las transacciones son el resultado de la compraventa de valores por parte del Banco Central del Ecuador y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y no por parte del sector privado. La baja participación del sector privado se atribuye esencialmente a la inexistencia de instrumentos atractivos, en particular, de instrumentos que ofrezcan un rendimiento protegido en contra de la inflación.

El desarrollo del sistema de seguros no es muy grande en el Ecuador, medido por, entre otros, índices tales como la proporción de individuos asegurados sobre la población total. Sin embargo, las reservas de estas compañías pueden ser una posible fuente de recursos para vivienda.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) obtiene sus recursos de las contribuciones hechas por los empleados y los patrones en forma obligatoria. Por otro lado, brinda los servicios usuales de seguridad social. Históricamente, el IESS ha tenido también una participación importante en el financiamiento de largo plazo para vivienda, movilizándolo un volumen respetable de recursos. Sin embargo, los préstamos de vivienda de esta institución han sido hechos a tasas fijas y significativamente por debajo de la tasa de inflación. De hecho, entonces, sus recursos están experimentando una contracción en términos reales.

D. El Sector de Financiamiento de la Vivienda

El sector financiero de la vivienda se caracteriza por un menor dinamismo en comparación a instituciones como los bancos privados. Instituciones como el BEV y las mutuales, por

ejemplo, han experimentado un crecimiento negativo o insignificante en su captación de recursos del público, en términos reales, durante los últimos dos años.

La función de financiar el sector de la vivienda está a cargo en gran parte del Gobierno Central. En los últimos años, dos entidades públicas - BEV y IESS - han otorgado la gran mayoría de los recursos canalizados a través de instituciones oficiales. Es más, el Estado depende cada vez más de financiamiento externo para vivienda; en especial de préstamos de organismos internacionales de crédito como el BIRF, el BID y USAID. Esa dependencia tiende a persistir, en especial debido a que están en trámite numerosos préstamos, cuyo número, en el caso del BIRF y el BID, va en aumento. En cambio la asistencia de USAID al sector público disminuye.

En la esfera interna, el sector del financiamiento de la vivienda experimenta una crisis. Los ingresos no se han mantenido a la altura de los costos de la vivienda, por lo cual el poder adquisitivo de la mayoría de las familias ha bajado. Las familias tienen que hacer frente a la opción de reducir sus expectativas de vivienda o postergar su adquisición. Esto se aplica a las familias de bajos y también medianos ingresos. En consecuencia, el sector informal desempeña un importante papel, ya que las instituciones formales no llenan las necesidades de vivienda.

En época más reciente, el financiamiento de la vivienda a cargo del sector privado formal ha venido reduciéndose en proporción al total financiado. Eso obedece en parte al aumento de los programas estatales, alimentados con recursos externos, y en particular a una contracción del nivel real de los préstamos otorgados por el sector privado, en especial las mutuales. Estas destinaron apenas un 22 por ciento del crédito que concedieron a vivienda, pese a que su finalidad básica es otorgar crédito hipotecario.

No se dispone de estadísticas que permitan cuantificar con exactitud el impacto global que el sector informal tiene en la movilización y el uso de recursos para vivienda. Existe evidencia, sin embargo, que indica la importancia de ese sector en llevar a cabo esas funciones, particularmente en lo que se refiere a la vivienda para individuos de ingresos menores. El mecanismo de cooperativas de vivienda, es un mecanismo efectivo en movilizar recursos propios para construcción de infraestructura. También es el mecanismo idóneo para, en un futuro, facilitar la canalización de un mayor volumen de recursos del sector formal.

La constante disminución del ahorro nacional que se deposita en las principales entidades del sector, o sea las mutuales y el BEV, ha sido una de las causas de la reducción del crédito hipotecario disponible originado con recursos nacionales. Hasta la fecha, la afluencia de recursos se ha mantenido exclusivamente gracias al crédito externo e interno y a un creciente financiamiento de parte del IESS.

La alta tasa de inflación actual sigue afectando muy gravemente al sector y si se mantiene -- o aumenta, como se prevé -- se reducirá la disponibilidad de fondos a largo plazo. Dadas las expectativas inflacionarias, las mutuales no están dispuestas a otorgar ese tipo de crédito con tasas de interés fijas, por lo que la capacidad de financiamiento de la vivienda de las familias es extremadamente exigua. Una solución sería conceder crédito hipotecario reajutable, para reducir el efecto de la inflación. Sin embargo, ese mecanismo no siempre permite a los interesados quedar habilitados para obtener crédito, en especial cuando las tasas alcanzan grandes magnitudes. Existen también otras soluciones diseñadas para reducir el efecto de la inflación, algunas de las cuales se analizan en otras secciones. Con todo, esas soluciones son insuficientes: el verdadero problema es la inflación, y hasta que éste se resuelva, la disponibilidad de recursos nacionales para invertir en vivienda a largo plazo estará limitada.

E. La Movilización de los Recursos

Si se enfoca la vivienda como una de muchas actividades productivas en la economía, entonces, en el grado en que se incrementen los recursos globales para inversión, habrá un incremento en alguna proporción específica en los recursos disponibles para vivienda. Tomando en cuenta el grado de sensibilidad demostrado por el ahorro en el Ecuador ante incrementos en las tasas pasivas, y tomando en cuenta el hecho que actualmente existen limitaciones indirectas a esas tasas, se puede concluir que hay posibilidades para aumentar los recursos disponibles para inversión. Para lograr este aumento, deben modificarse las regulaciones que impiden el pago de tasas mayores al ahorrante.

Sin embargo, la experiencia de las instituciones especializadas en vivienda indica que no es una condición suficiente el aumentar el nivel del ahorro financiero para obtener un flujo de recursos hacia el sector. El sector financiero de vivienda no ha podido competir, bajo las condiciones actuales, para obtener recursos del público. Es necesario modificar los elementos que impiden que la inversión en vivienda sea tan atractiva como otras alternativas de inversión que compiten por los mismos recursos financieros. Algunos de esos elementos son el riesgo de interés experimentado por las instituciones financieras en un proceso inflacionario, sobre todo si existe dificultad en trasladar al público hipotecas con tasas ajustables con base a la inflación.

En el mercado formado por los individuos de menores ingresos es más factible la aceptación de tasas variables dado que históricamente sus ingresos han preservado su valor real. Es posible encontrar soluciones para este segmento del mercado en un corto plazo que permitan a las instituciones financieras vender en mayor volumen sus productos hipotecarios y, en base a esas ventas, competir por el ahorro. Las cooperativas de

ahorro y crédito podrían ser fortalecidas en sus funciones administrativas y de manejo financiero, de tal forma que puedan originar altos volúmenes de préstamos hipotecarios y darles servicio adecuadamente. Instituciones tales como FECOAC y la Superintendencia de Bancos podrían ser vehículos para minimizar el costo de proveer asistencia técnica a las cooperativas.

Una vez que se logre generalizar la introducción de un instrumento de largo plazo protegido contra la inflación, tales como las hipotecas con tasas de interés que varíen en relación a un índice que, a su vez, se mueva de acuerdo a la inflación, sería posible convertir esos préstamos en títulos valores. Inicialmente, esos títulos valores podrían ser colocados con inversionistas institucionales (e.g. compañías de seguro, o fondos de pensión, legalmente capacitados para invertir en hipotecas), para quienes potencialmente estos títulos valores tendrían un gran atractivo. A medida que estos inversionistas institucionales profundicen su tenencia de estos títulos valores, irá surgiendo un mayor volumen de transacciones, y entonces, al desarrollarse una mayor profundidad en este mercado, se facilitaría la entrada de inversionistas individuales (o sea, el público). Gradualmente, también será posible utilizar las bolsas de valores como nueva fuente de recursos.

Una forma adicional de incrementar el volumen efectivo de fondos al sector vivienda es a través de una mayor eficiencia en el uso de los recursos existentes. Para lograr una mayor eficiencia en el impacto de los recursos destinados a vivienda es importante crear estándares realistas en cuanto al uso de materiales de construcción, desarrollos urbanos, y calidad de vivienda que sean aceptables a los municipios. Igualmente, es necesario consolidar la capacidad administrativa y financiera de las entidades municipales. Otra forma de movilizar recursos sería la de estructurar proyectos para el desarrollo de lotes con servicios mínimos, a los cuales podrían contribuir los futuros dueños con su propio trabajo.

F. Recomendaciones

Una conclusión importante es que es necesario continuar apoyando la liberalización de los mercados financieros, dado el impacto positivo que han tenido en incrementar el ahorro financiero. También es necesario promover la integración del sector financiero de la vivienda al mercado financiero nacional. Algunas acciones que pueden contribuir a lograr este objetivo son la indexación de los préstamos a largo plazo, lo que reduciría el riesgo de cambios bruscos en las tasas de interés. La indexación de depósitos de ahorro utilizados para acumular el pago de entrada facilitaría la acumulación de un pago de entrada mayor lo que, a su vez, reduciría el riesgo del uso de tasas variables con ciertos clientes cuyos ingresos en algunas ocasiones no se ajusten con la misma rapidez que la inflación. Reducir o eliminar las tasas de interés

subsidiadas, particularmente en el caso de las instituciones estatales de financiamiento a la vivienda, disminuiría los costos de ciertos programas y podría atraer recursos privados al sector de la vivienda.

Las cooperativas de ahorro y crédito están estructuradas para dar servicios financieros a individuos de menores ingresos, el segmento poblacional donde existen mayores necesidades de vivienda. Con la inclusión de estas entidades dentro de las instituciones supervisadas por la Superintendencia de Bancos, y dada la existencia de un vehículo como FECOAC, es posible ampliar y fortalecer el papel que estas cooperativas pueden jugar en el financiamiento de la vivienda.

Para ampliar y fortalecer el papel de estas instituciones es necesario consolidar sus áreas administrativas y de manejo financiero. También se deben explorar formas de interconectar las cooperativas de ahorro y crédito con cooperativas de vivienda. El examen del sector informal indica que estas últimas son un mecanismo relativamente eficiente para proveer soluciones habitacionales en gran volumen. Por otro lado, no cuentan con la infraestructura de apoyo y/o supervisión con que cuentan las cooperativas de ahorro y crédito.

Conviene explorar formas en que las mutuales puedan utilizar la capacidad instalada de las cooperativas de ahorro y crédito para canalizar fondos al segmento del mercado donde existe mayor demanda. Estas nuevas oportunidades de inversión le permitirían a las mutuales competir por recursos financieros en el segmento del mercado donde tradicionalmente operan. Si se establecen estas interconexiones, las mutuales de hecho se podrían convertir en un mecanismo para canalizar el ahorro del sector medio del mercado al sector de menores ingresos.

El costo y técnicas de supervisión de cooperativas requiere de recursos adicionales. La Superintendencia ha hecho un gran esfuerzo al lograr auditar un 70 por ciento de las cooperativas bajo su jurisdicción. La institución debe ser apoyada para que logre auditar con regularidad un 100 por ciento de las cooperativas.

Los municipios manejan un volumen importante de recursos con los cuales, sin embargo, no se obtienen los resultados que sería posible obtener. El papel que estas entidades pueden jugar en ayudar a encontrar soluciones habitacionales es de gran significancia, sobretodo si se enfatiza el desarrollo de lotes con servicios mínimos en vez de la construcción de viviendas completas. En este sentido, existe la necesidad en estas entidades de desarrollar sus procedimientos administrativos y de implantar estrategias de recuperación de costos. También debe promoverse el uso común, en los diversos municipios, de estándares realistas en cuanto al uso de materiales de construcción, desarrollos urbanos, y calidad de vivienda. En la construcción de infraestructura de servicios para comunidades habitacionales, es deseable promover el trabajo voluntario de los futuros beneficiarios como una forma de reducir costos.

Una vez que se logre establecer el mecanismo de indexación de préstamos hipotecarios, el desarrollar un mercado secundario de valores respaldados por hipotecas será cuestión de implantar procedimientos institucionales ya probados en otros países. En este sentido, en el mediano plazo convendrá apoyar la creación de un marco legal para la introducción de títulos valores respaldados por hipotecas con intereses variables.

Para facilitar la cuantificación del impacto de las recomendaciones contenidas en el documento, se han diseñado "paquetes" de políticas que pueden ser usados para identificar supuestos a ser incluidos en el Modelo sobre Calidad de Vivienda (MCV) del Instituto Urbano de Washington. Se han elaborado tres "paquetes", representando tres alternativas de políticas. El primero está basado en la continuación de las políticas existentes, y supone que no se logra implementar ninguno de los cambios recomendados. El segundo paquete de políticas está diseñado bajo el supuesto que se logran implementar todos los cambios recomendados, y debe ser visto como la dirección hacia la cual es deseable orientarse, más que como una meta fácilmente alcanzable. El tercer paquete de políticas está diseñado seleccionando las recomendaciones que se consideran alcanzables en un plazo relativamente corto.

INTRODUCCION

En este documento se identifican acciones que pueden ser llevadas a cabo para fortalecer y ampliar el sistema de financiamiento de la vivienda en el Ecuador, prestando atención especial a las necesidades de vivienda en los sectores de menores ingresos. Igualmente, se discuten estrategias orientadas a lograr una mayor movilización de recursos para financiar la vivienda, y para lograr una mayor efectividad en el uso de esos recursos.

El trabajo involucrado en la preparación de este documento fue iniciado en Mayo de 1988, con una duración total de cuatro meses. El enfoque utilizado ha sido el de visualizar el sistema financiero de la vivienda como componente integral del sistema financiero nacional. En este sentido, para determinar las posibilidades de lograr una mayor movilización de recursos para el financiamiento de la vivienda, se analizaron tanto las condiciones que afectan el ahorro financiero en general, como los factores que pueden hacer más atractiva la inversión en el sector. El alcance del trabajo incluyó la evaluación de las condiciones económicas en el Ecuador y de su efecto en el sistema financiero. Igualmente, se llevó a cabo una investigación de campo sobre el financiamiento de la vivienda, infraestructura y servicios en los barrios informales, presentada como un informe separado del cual se extraen, para este documento, observaciones y conclusiones importantes.

Para obtener la información base utilizada en este documento, se llevó a cabo la revisión de informes y estadísticas relacionados a las diferentes áreas analizadas, y se entrevistaron funcionarios de entidades financieras tanto privadas como estatales. En total, se llevaron a cabo alrededor de treinta entrevistas individuales, correspondientes a unas quince instituciones.

En el primer capítulo se presenta una breve evaluación de la situación económica en el Ecuador, y se discuten las políticas económicas correspondientes. Las tendencias del mercado financiero son analizadas en el segundo capítulo, mientras que el sistema de instituciones financieras intermediarias, y el papel que han jugado en la movilización de recursos, es discutido en el tercero. En el Capítulo IV se evalúa la efectividad con que el sistema de financiamiento de vivienda ha podido participar en los mercados financieros para obtener sus recursos, y en destinarlos a la vivienda. En el Capítulo V se examina en detalle las posibilidades y las diferentes opciones disponibles para canalizar fondos adicionales al sector de la vivienda, mientras que en el Capítulo VI, esas opciones y posibilidades son organizadas en forma de recomendaciones que pueden servir como parte de una estrategia de corto y largo plazo.

I. EL MARCO MACROECONOMICO

La economía ecuatoriana atraviesa actualmente un período difícil, resultado principalmente de una fuerte contracción de los ingresos por exportaciones de petróleo durante dos años consecutivos. La utilización de políticas económicas orientadas a lograr un ajuste a la situación actual puede contribuir a una recuperación a mediano plazo. La forma en que se resuelvan los problemas actuales tendrá un fuerte impacto en el sistema financiero, y, particularmente, en el financiamiento de la vivienda, actividad caracterizada por su demanda de recursos a largo plazo y la consecuente necesidad de estabilidad financiera.

En las secciones siguientes se comparan los principales acontecimientos externos con las políticas económicas seguidas en el período analizado, haciendo hincapié en determinar si esas políticas han contribuido o no a ajustar la economía a esos acontecimientos. En el Capítulo II se utilizarán los resultados de este análisis para evaluar la evolución reciente de los mercados financieros ecuatorianos.

A. Actividad Económica Reciente

Uno de los factores que caracterizan la economía ecuatoriana es la fuerte incidencia de la producción y las exportaciones de petróleo en el Producto Interno Bruto (PIB). La importancia del petróleo también se refleja en el hecho que casi la mitad de los ingresos corrientes del Estado provienen de impuestos a ese producto. La actividad petrolera de años anteriores ha permitido crear un sector de servicios relativamente grande en comparación con otros países en desarrollo, y crear un sector manufacturero orientado esencialmente hacia el mercado interno.

Con estas características estructurales, es fácil entrever el impacto en la economía de las variaciones en los niveles de las exportaciones de petróleo en 1986 y 1987. Sin embargo, a pesar de que las exportaciones de petróleo descendieron 49 por ciento en 1986 y 17 por ciento en 1987, el PIB creció 2.9 por ciento en el primer año, y sufrió una contracción de sólo el 3.1 por ciento en el segundo. La modificación significativa del impacto de las variaciones en el sector petrolero se debió en parte al crecimiento dinámico del sector agropecuario, el cual constituye como promedio el 14.9 por ciento del PIB, un porcentaje relativamente bajo en comparación con otros países en desarrollo, pero importante de todas formas. La modificación del impacto negativo en el sector petrolero se debió también a que los otros sectores lograron preservar su nivel de actividad.

Las tendencias a largo plazo de la economía ecuatoriana también indican que, a pesar de la gran importancia del sector petrolero en la actividad económica, ésta es lo suficientemente sólida como para absorber variaciones en ese sector. Por ejemplo, mientras el sector de petróleo y minas ha crecido a

una tasa real promedio del 1.4 por ciento durante el presente decenio, el PIB creció a una tasa superior cercana al 2 por ciento. Es conveniente comparar ambas tasas con la del sector agropecuario la cual ha sido, como promedio para esta década, del 3.7 por ciento.

Para el año en curso el crecimiento se proyecta entre el 6.7 y el 8.4 por ciento. Ambas tasas suponen un fuerte crecimiento en el sector petrolero a medida que recupera su nivel normal de actividad, pero difieren en cuanto a los supuestos hechos para los otros sectores. Si se descartan las perturbaciones externas a la economía, la actividad económica a mediano plazo, puede mantenerse a niveles de crecimiento positivo. Un factor importante para determinar el nivel de crecimiento futuro será la tasa de formación de capital. En este sentido, las políticas económicas serán de suma importancia, ya que es a través de ellas que se puede lograr una asignación adecuada de recursos y promover la inversión productiva. A continuación se presenta un resumen de las políticas económicas seguidas en la presente década y una evaluación sobre si esas políticas han contribuido o no a ajustar la economía a los acontecimientos externos y a fomentar (o desalentar) el crecimiento económico.

B. Políticas Económicas

Es importante comparar el comportamiento de la economía ecuatoriana con las políticas económicas del período correspondiente. De esta manera, es posible determinar si las diferentes políticas han contribuido o no a crear las condiciones necesarias para el incremento de la producción. Esta comparación es importante puesto que las políticas que fomenten el ahorro y la inversión; en general, tenderán, en principio, a fomentar la disponibilidad de recursos para el financiamiento de viviendas. Por el contrario, las políticas económicas que no promuevan el crecimiento de la capacidad productiva, usualmente impactarán de manera negativa sobre los recursos disponibles para vivienda.

El principal acontecimiento de la economía ecuatoriana durante esta década fue la desaparición del papel del petróleo como fuerte impulsor del crecimiento. La contracción de la tasa de crecimiento del sector petrolero de la década pasada a la actual se reflejó en un descenso de la tasa de crecimiento del PIB, durante el mismo período.

En vista de la desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB de una década a otra, y para lograr mantener tasas positivas de acumulación de capital, y aumentar así la capacidad de producción, hubiese sido deseable adoptar políticas fiscales, monetarias y cambiarias orientadas a reducir los niveles de consumo, y a fomentar el ahorro, tanto público como privado, lo que hubiese permitido un mayor nivel de recursos disponibles para invertir. Igualmente, para aprovechar al máximo la asignación de recursos, las políticas económicas deberían haber ayudado a reducir las presiones inflacionarias y a equilibra

el sector externo. Sin embargo, durante la década de 1980, la orientación de las políticas económicas no siempre ha correspondido a esos objetivos.

Por ejemplo, el gasto público se ha incrementado en relación al PIB, y el financiamiento del Banco Central al sector público ha aumentado. Similarmente, se ha experimentado un alto crecimiento en la oferta monetaria y en los precios, mientras las tasas activas, en su mayoría, se mantienen reguladas a niveles inferiores a los de la tasa de inflación, y se preserva un precio artificial de las divisas para ciertas transacciones.

Es deseable reducir la dependencia del sector público en el financiamiento del Banco Central, ajustando, en lo posible, los egresos a los nuevos niveles de ingresos resultantes de la contracción tributaria del petróleo. Puesto que no es probable que en el mediano plazo el precio del petróleo recupere los niveles alcanzados anteriormente, es conveniente reevaluar, en base a esta nueva realidad, el nivel y la orientación de la actividad del sector público.

Si bien en el pasado también fue posible tener acceso al ahorro externo para financiar una actividad económica más allá de la permitida por los recursos locales, esta opción de endeudamiento externo es cada vez menos viable. Por lo tanto, existirá una mayor tendencia a que una actividad económica no ajustada a los nuevos niveles de ingresos se traduzca en presiones inflacionarias, y de hecho, en crecimiento en los precios. Un proceso inflacionario generalmente resulta en altas tasas de interés nominales, pero frecuentemente, por decisiones de política, no suben lo suficiente para cubrir la inflación, por lo que se desalienta el ahorro en moneda nacional y se desestimula la inversión de mediano y largo plazo.

II. MERCADOS FINANCIEROS

A. Introducción

Si bien se han logrado importantes avances en el desarrollo del sistema financiero del Ecuador, en particular por la eliminación de los límites a las tasas de interés pagadas a las cuentas de ahorros, existen todavía condiciones que pueden perjudicar su expansión futura. Algunas de estas condiciones fueron mencionadas al final del capítulo anterior: el déficit del sector público, alto crecimiento de la oferta monetaria, limitaciones en las tasas activas de interés, y control de cambios.

En este capítulo se examina el desenvolvimiento global del sistema financiero ecuatoriano. De gran importancia será notar cómo el sistema en general ha logrado incrementar la captación relativa del ahorro financiero, algo que ha sido posible gracias a la política de liberalización de las tasas pasivas de interés. También en este capítulo se verá que esa captación del ahorro ha estado concentrada en las instituciones que pueden competir con otras alternativas de inversión, haciendo uso de tasas atractivas de interés. Por otro lado, las instituciones financieras que no pueden hacer uso de esas nuevas facultades (e.g. ofrecer tasas atractivas de interés) han visto decrecer en términos relativos (y en algunos casos, en términos absolutos) sus recursos del público, y se han vuelto dependientes de recursos del gobierno.

B. Profundidad de los Mercados Financieros

La intermediación financiera es uno de los mecanismos fundamentales para lograr una asignación eficiente de recursos en una economía. A través de la intermediación financiera se logra, por ejemplo, que los que poseen fondos disponibles para invertir (los ahorrantes), puedan canalizar esos fondos hacia los que los necesitan (entre ellos los inversionistas), mientras se reduce el riesgo a un mínimo.

Debido a la diversificación de la cartera de una institución financiera, el ahorrante que deposita en esa institución, de hecho, diversifica su riesgo en un grado mucho mayor que si prestara directamente sus ahorros a un individuo particular. En principio, esta diversificación permite a una institución financiera llevar a cabo actividades que, aunque de alto rendimiento, probablemente no serían atractivas para un individuo debido a su alto riesgo. De esta manera, la intermediación financiera permite el financiamiento de actividades de alto rédito sobre la inversión (es decir, en las cuales el ahorro financiero, recurso escaso en la economía, es más eficiente al producir mayor rendimiento) que de otro modo no sería posible financiar o serían financiadas únicamente a un alto costo.

Para lograr la intermediación financiera óptima, es necesario, entre otros factores, permitir que las instituciones financieras puedan:

- . Obtener un mayor rendimiento cuando sea mayor el riesgo que se corre en una actividad específica. De otra manera, si se establecen topes a los rendimientos, una institución financiera lógicamente canalizará recursos hacia las actividades de menor riesgo.
- . Pagar al ahorrante por sus recursos de manera competitiva para que, una vez obtenidos, se puedan colocar en las actividades de mayor rendimiento, acrecentando al máximo su productividad.

Tradicionalmente, en economías de alto índice de inflación, existe una tendencia a limitar tanto las tasas de interés que se pagan al público, como las tasas de interés que se cobran a las diferentes actividades. Esta limitación a las tasas de interés tiene un efecto doble. Por un lado, las instituciones financieras tienden a canalizar sus recursos disponibles hacia las actividades de menor riesgo, que suelen ser las de menor rendimiento, es decir, con menor productividad. Por otro lado, el ahorrante ve reducido el atractivo de depositar sus fondos en una institución financiera, y emplea sus ahorros en otras opciones, tales como bienes raíces, dólares, o mercancías, los cuales usualmente incrementan su valor a una tasa similar o, frecuentemente, superior a la de la inflación. El resultado neto del control a las tasas de interés es la reducción de los fondos disponibles para la inversión productiva, y la desviación de los recursos que quedan hacia actividades menos productivas.

El proceso por el cual se reducen los fondos disponibles para las instituciones financieras se conoce como el proceso de desintermediación. Este proceso es usualmente medido a través de la tendencia del ahorro financiero como proporción del PIB a través del tiempo.

Igualmente, el éxito de una economía en lograr un mayor o menor grado de intermediación puede compararse con el de otros países por medio de indicadores. Puede decirse que un país que ha logrado un alto índice de intermediación ha obtenido una "profundización" financiera, al lograr estimular, de primer a instancia, el ahorro, y, en segundo lugar, que ese ahorro se mantenga en la forma de activos financieros, lo que permite, en principio, su mejor asignación a través de la economía.

En esta sección se presentan indicadores de la profundidad de los mercados financieros ecuatorianos. Estos indicadores se compararán con los de otros países, y con cálculos anteriores

hechos para el Ecuador. También en esta sección, se evaluará el grado de desarrollo de los mercados financieros en términos del tipo de instrumentos y clase de instituciones financieras existentes.

El primer indicador de la profundidad financiera es la relación entre los activos de instituciones depositarias y el PIB. Para propósitos de este indicador, se sigue la definición utilizada por la Corporación Financiera Internacional para instituciones depositarias, definición que incluye entidades cuyos depósitos conforman más del 50 por ciento del total de sus pasivos. Un depósito, a su vez, se define como un instrumento financiero no transferible con un plazo de vencimiento de un año o menos. Conforme a esta definición, se incluirían los activos de las siguientes instituciones:

- . Bancos Privados
- . Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito
- . Cooperativas de Ahorro y Crédito

En el cuadro siguiente se presenta la relación de los activos de estas instituciones y el PIB por tres años consecutivos:

RELACION ACTIVOS DE INST. DEPOSITARIAS Y EL PIB

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Activos/PIB	35.9	35.3	42.8

FUENTE: Calculado con datos de la Superintendencia de Bancos; BCE

De 1985 a 1986, la relación activos/PIB se mantiene más o menos constante, creciendo significativamente en 1987. En gran parte, este crecimiento se debió a la contracción del PIB durante 1987 (lo que reduce el denominador de la relación); pero indudablemente que el haber liberado las tasas de interés para todos los depósitos (según decreto promulgado a fines de 1986, con impacto pleno en 1987) contribuyó también al mejoramiento de esa relación. El crecimiento real del 9.2 por ciento para el ahorro financiero de los bancos en 1987 confirma lo anterior.

Es importante comparar el índice del Ecuador con otros países. En el cuadro siguiente se efectúa esta comparación con algunos países. Los datos usados provienen de la Corporación Financiera Internacional y son para 1983:

RELACION ACTIVOS/PIB

<u>Países Industriales</u>		<u>Países de Ingreso Medio Superior</u>		<u>Países de Ingreso Medio y Menor</u>	
Japón	178	Venezuela	94	Bolivia	13
Francia	118	Korea	99	Kenya	43
Canadá	129	Grecia	71	Colombia	50
España	122	Brasil	52	Nigeria	47
E.U.	91	Mexico	40	Filipinas	59

FUENTE: Dept. Mercado de Capitales, CFI

El índice del Ecuador, calculado también por la CFI basándose en datos de 1982, era del 39 por ciento. Esto indica que de ese año a 1985 y 1986 hubo un deterioro en la profundidad de los mercados financieros, medida a través de esta relación. En gran parte, esta deterioración puede ser atribuida a la inflación experimentada durante ese período, y a la limitación a las tasas de interés. Si bien las tasas fueron liberadas parcialmente a fines de 1984, y en su totalidad a fines de 1986, el proceso de recuperación suele ser gradual.

También es importante señalar que instituciones que llenaban los requisitos para ser incluidas en el cálculo del indicador en 1982, al incrementar su dependencia de fondos estatales y reducir su captación de depósitos a menos del 50 por ciento de sus pasivos, no pudieron ser incluidas en 1985-87. Esto se aplica en particular al Banco Nacional de Fomento y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Al tener limitadas sus tasas activas, estas instituciones no han podido beneficiarse de la liberación de las tasas pasivas y, por el contrario, han visto restringida su capacidad competitiva, con la consecuente pérdida de depósitos ingresados en otras instituciones.

Otro indicador que puede ser utilizado para medir la profundidad de los mercados financieros ecuatorianos es la denominada "tasa de circulación". Este indicador se obtiene de la relación de billetes y monedas en circulación con el total de medio circulante y depósitos en instituciones financieras. En este caso, mientras más pequeña sea la tasa resultante, mayor será la profundidad financiera. La lógica detrás de esta relación es que, mientras más desarrollado es el sistema financiero, menor es el componente del ahorro financiero en forma de billetes y monedas, ya que el público, al tener más confianza en el sistema, o esperar mejor rendimiento, convierte sus ahorros en depósitos, los que a su vez pueden ser canalizados con mayor eficiencia a los diferentes sectores de la economía. En el cuadro que sigue se presenta la tasa de circulación del Ecuador para el período de 1981 a 1987.

TASA DE CIRCULACION

	<u>Billetes y Monedas</u> (Millones S/)	<u>Depósitos Totales</u> (Millones S/)	<u>Depósitos B y M</u> (Millones S/)	<u>Tasa</u> (Por ciento)
1981	16,907	51,748	68,655	24.6
1982	20,024	63,397	83,421	31.6
1983	24,918	83,496	108,414	29.8
1984	34,621	125,907	160,528	27.5
1985	41,697	211,735	253,432	19.7
1986	53,345	273,442	326,787	16.3
1987	73,494	380,777	454,271	19.3

FUENTE: Basado en datos del Banco Central del Ecuador (BCE)

Durante los años analizados, la tasa de circulación sufrió fluctuaciones importantes. Para 1985, sin embargo, se puede notar una caída fuerte de la tenencia de billetes y monedas por el público en relación a los activos financieros totales. Este bajo nivel se mantuvo en los dos años siguientes. Indiscutiblemente que el movimiento de la tasa en los últimos tres años estuvo influenciado por las políticas de interés, las cuales hicieron más atractivos los depósitos en instituciones financieras.

De nuevo, es posible comparar la tasa de circulación del Ecuador con la de otros países. El cuadro que sigue utiliza datos preparados por el Instituto Urbano de Washington para varios países con cifras de 1986:

TASA DE CIRCULACION

<u>Países Industriales</u>		<u>Países de Ingreso Medio Superior</u>		<u>Países de Ingreso Medio y Menor</u>	
Japón	04	Venezuela	07	Bolivia	05
Francia	07	Korea	12	Kenya	13
Canadá	08	Grecia	14	Colombia	21
España	09	Brasil	13	Nigeria	24
E.U.	07	Mexico	11	Filipinas	18

FUENTE: Instituto Urbano. Washington

También para 1986, el Instituto Urbano calculó la tasa del Ecuador en el 16 por ciento, lo cual ubicaría éste país entre Grecia y Filipinas.

Un tercer indicador que se utilizará en este documento es la relación entre el ahorro financiero, definido aquí como el medio circulante, más depósitos y valores del público en el sistema financiero, y el PIB. Este indicador muestra el tamaño de los activos financieros en poder del público en relación a la actividad económica. Mientras mayor es el indicador, mayor

es el volumen de activos financieros que ha acumulado una economía en el transcurso del tiempo, en proporción a su tamaño. Un mayor volumen de acumulación de activos financieros indica una mayor capacidad de financiar la actividad productiva. La relación ahorro financiero/PIB del Ecuador para el período 1981 a 1987 es:

AHORRO FINANCIERO/PIB
(POR CIENTO)

1981	19.7
1982	20.1
1983	19.4
1984	19.8
1985	22.8
1986	23.6
1987	25.1

FUENTE: Calculado con Datos del BCE

Este indicador confirma las conclusiones anteriores en el sentido de que de 1985 a 1987 se experimentó un aumento en la profundización del sistema financiero ecuatoriano. Esta profundización coincide con la liberalización de las tasas de interés.

La existencia de un mercado activo de acciones y la de operaciones en un mercado secundario de valores son indicadores adicionales de la madurez del sistema financiero de un país. Como se verá en el próximo capítulo, en el Ecuador, si bien existe el marco institucional necesario para tener un mercado de acciones, de hecho no existe un mercado activo de compraventa. Similarmente, el mercado secundario de valores está dominado por transacciones del gobierno y no del público.

Para determinar las posibilidades de incrementar el ahorro financiero, es importante analizar la tasa real de rendimiento que pagan las instituciones financieras por ese ahorro. En el grado en que esa tasa real sea negativa, los individuos preferirán transformar sus ahorros en divisas extranjeras, metales, bienes raíces, y otros bienes de rendimiento positivo en una economía inflacionaria. Esta transferencia de recursos reduce los fondos disponibles para la inversión productiva.

En el cuadro siguiente se calcula la tasa de rendimiento real del ahorro financiero en el Ecuador y se compara con el crecimiento real del ahorro. La tasa real se estima restando la tasa de inflación de la tasa de interés nominal. Igualmente el crecimiento real del ahorro se calcula sustrayendo la tasa de inflación del crecimiento nominal. Se utilizó la tasa de interés pagada a las pólizas de acumulación a plazos de 360 días como indicador del interés nominal pagado al ahorro por considerarse que este activo financiero es el que de hecho compete con las opciones de ahorro no financiero (o en divisa extranjera).

RENDIMIENTO Y CRECIMIENTO REAL DEL AHORRO

	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
		(Por ciento)			
Tasa de Inflación	52.5	25.1	24.4	27.3	32.5
Tasa de Interés	19.0	23.0	27.4	29.4	31.4
<u>Tasa Real</u>	<u>-33.5</u>	<u>-2.1</u>	<u>3.0</u>	<u>2.1</u>	<u>-1.1</u>
Crec. Ahorro Fin.	30.0	48.1	57.9	28.9	39.0
<u>Crecimiento Real</u>	<u>-12.5</u>	<u>23.0</u>	<u>33.5</u>	<u>1.6</u>	<u>6.5</u>

FUENTE: Basado en datos del BCE

Como se puede observar, existe una correlación entre el nivel de la tasa real y el crecimiento del ahorro financiero. Por ejemplo, de 1983 a 1984 se produjo un fuerte incremento en la tasa real (al pasar de -33.5 a -2.1 por ciento) y el ahorro también experimentó un alto crecimiento real. De 1984 a 1985 se repite el mismo movimiento. El crecimiento del ahorro en 1987, no obstante, no se sostendrá si el rendimiento continúa a tasas negativas.

En general, una conclusión importante del análisis de esta sección es que la liberalización de las tasas de interés ha tenido un impacto favorable en el Ecuador en cuanto a ayudar en la profundización de, sus mercados financieros. Además, como se verá mas claramente en el próximo capítulo, es importante señalar que la limitación de los intereses activos, junto con la inflación, ha perjudicado el papel de intermediarias de algunas instituciones, lo cual se muestra en un deterioro en la relación de activos/PIB de 1982 comparada con 1985 y 1986. En comparación con otros países, el Ecuador muestra una profundidad financiera menor, aún cuando se hacen comparaciones con países de nivel similar de ingresos. Es importante señalar el peligro que se mantenga la tasa real de interés a niveles negativos, lo cual incrementará las presiones hacia una desintermediación financiera.

C. Intervención Estatal

La intervención del estado en los mercados financieros está directamente ligada a la profundización de estos mercados en la economía. Por regla general la intervención estatal se produce en mayor grado en economías inflacionarias, aunque no está limitada a ellas. Lo que la intervención estatal pretende es asignar los recursos económicos (a menudo los de forma financiera) de manera diferente a la que las fuerzas libres de la oferta y la demanda lo harían.

Casi siempre la primera clase de intervención estatal, y que crea las condiciones para que existan otras intervenciones, es

producto de la falta de un gobierno de financiar su presupuesto con sus propios recursos. Todas las diferentes maneras de financiar el déficit resultante implican una intervención en la economía, en mayor o menor grado. Algunas de estas intervenciones son:

- . La emisión de bonos, que absorbe recursos que podrían estar disponibles para el sector privado y tiende a encarecer las tasas de interés al competir por los recursos financieros existentes.
- . El financiamiento del Banco Central, incrementando la emisión monetaria, lo que resulta en presiones inflacionarias o presiones sobre la balanza de pagos, o ambas cosas a la vez.
- . El endeudamiento externo, que tiene el efecto inmediato de suplir recursos, los que, sin embargo, deben ser liquidados posteriormente.

Las intervenciones adicionales se producen como resultado ya sea de las altas tasas de interés por la competencia de recursos, o de la inflación debida a la emisión monetaria. Este segundo nivel de intervenciones se produce cuando el gobierno intenta evitar que el costo de los recursos suba para actividades que considera con prelación, o simplemente para sus propios gastos. Algunos ejemplos de este segundo nivel de intervenciones son:

- . Los topes legales a las tasas pasivas de interés en el sector financiero formal.
- . Las tasas preferenciales de interés para ciertas actividades.
- . Las líneas de crédito del Banco Central en condiciones favorables a actividades que tienen prelación.
- . Los altos encajes bancarios a las instituciones financieras.
- . Las inversiones obligatorias a las instituciones financieras.
- . Las cuotas de niveles de financiamiento que las instituciones deben cumplir con respecto a ciertas actividades.

Un tercer nivel de intervención estatal consiste en acciones orientadas a controlar los precios de la economía real. Este nivel incluye el control de cambios y los de precios y salarios.

En la presente década, el Ecuador experimenta una tendencia general hacia una mayor liberalización de la economía, es

decir, una reducción de la intervención estatal. Sin embargo, en cierto modo, este proceso ha quedado interrumpido debido a los acontecimientos económicos de 1986 y 1987. Tal y como se ha visto en el capítulo anterior sobre el marco macroeconómico, el gobierno no ha ajustado su nivel de gasto a pesar de la fuerte contracción experimentada en sus ingresos; lo cual ha resultado en un aumento del déficit y de la inflación. Si bien las tasas libres de interés se han preservado, los cambios múltiples de divisas se han introducido de nuevo. En este sentido, en el futuro próximo el gobierno tendrá dos opciones: reducir el déficit o continuar montando todo un aparato de controles cuyo resultado final será el de desestimular el ahorro y la inversión.

Para lograr una mayor acumulación de ahorro financiero, deseable desde el punto de vista del crecimiento y del desarrollo económico, el gobierno, además de reducir su déficit, debe eliminar gradualmente una serie de controles que reducen la eficacia con la que el sistema financiero capta y coloca los fondos de ahorro e inversión. En la práctica, todos estos controles o suben los costos de operación del sistema financiero, lo que impide que capturen el volumen óptimo de ahorro, o reducen los ingresos de sus colocaciones. Algunos de los controles que urge modificar (aparte de la reducción o eliminación del déficit, origen de los problemas) son:

- . La eliminación gradual de los topes a las tasas activas de interés. Actualmente, el Banco Central ofrece a los bancos financiamiento subsidiado (al 18 por ciento) para un gran número de operaciones preferenciales. Si bien permite un margen adecuado de 5 por ciento a los bancos, la tasa máxima a que pueden prestar al público esos recursos de 23 por ciento está también subsidiada. Esta operación tiene un efecto doble: además del fuerte subsidio a las actividades que reciben esos fondos, los bancos pierden el incentivo de captar los recursos del público. Al no requerir el mismo volumen de recursos del público, las tasas pagadas al ahorro son más bajas y no se estimula el ahorro en forma financiera.
- . La contracción de las líneas de crédito del Banco Central para reducir, por un lado, las presiones inflacionarias, y por el otro, promover que las instituciones financieras compitan por el ahorro financiero.
- . La aplicación de soluciones creativas que permitan que las actividades consideradas preferenciales por el Estado compitan por los recursos financieros que necesitan. Dos ejemplos de esto son la creación de fondos de garantía y de seguro a la actividad agrícola, y la facilitación de

asistencia técnica a las pequeñas empresas para reducir los riesgos. Existe una gran cantidad de soluciones ya experimentadas en otros países que permiten reducir las distorsiones a nivel macroeconómico y enfocar la asistencia concretamente en el sector considerado preferencial.

- . La unificación de la tasa de cambios. El sistema existente, con un premio de casi el 100 por ciento entre la tasa libre y la tasa regulada, fomenta la fuga de capital, al hacer altamente atractiva la sobrevaluación de importaciones y la subvaluación de las exportaciones.
- . La eliminación de la compra obligatoria, por parte de los bancos, de bonos del gobierno o de instituciones estatales. Estas compras obligatorias reducen los ingresos obtenidos por los bancos con los recursos del público, y por lo tanto, reducen la capacidad de pagar tasas mas atractivas al ahorrante.

Conviene mencionar en esta sección la labor hecha hasta el momento por USAID en diseñar instrumentos financieros, concretamente para préstamos de vivienda a largo plazo, que ofrecen a las instituciones financieras mecanismos útiles para protegerse de la inflación, al hacer factibles los incrementos de las cuotas de pago en concordancia con incrementos del salario mínimo, ajustado con frecuencia para mantener su valor real (ver Capítulo V). Estos préstamos permiten incluir como sujetos de crédito a familias de muy bajos recursos y ajustan las cuotas de pago basándose únicamente en la capacidad de pago de esas familias. Asimismo, aunque a un nivel más general, el Banco Mundial ha apoyado, por medio de un préstamo de US\$100 millones, la reforma de las condiciones del crédito del Banco Central y del marco regulatorio para modificar su impacto en los mercados financieros. También con ese préstamo, el Banco Mundial busca promover el desarrollo del mercado de capitales, fomentando el uso de préstamos con tasas de interés ajustable.

En el grado en que logren corregirse algunos de los controles estatales al sistema financiero, se permitirá un mayor nivel de ahorro en la forma de activos financieros.

III. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS Y LA MOVILIZACION DE RECURSOS

A. Introducción

El sistema ecuatoriano de instituciones financieras intermedias está compuesto por una variedad de instituciones públicas y privadas. Entre estas instituciones predominan, sin embargo, los bancos privados, con el 55.5 por ciento de los activos totales del sistema financiero. Los activos totales, y la participación por clase de institución se expone a continuación:

INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERMEDIARIAS ACTIVOS TOTALES - 1986

<u>INSTITUCION</u>	<u>ACTIVOS TOTALES</u>	
	<u>Millones/S.</u>	<u>Por ciento</u>
<u>BANCOS DEL ESTADO</u>	<u>227,901</u>	<u>28.9</u>
- Banco Nacional de Fomento (BNF)	95,596	12.1
- Banco de Desarrollo (BEDE)	61,430	7.8
- Corporación Financiera Nacional (CFN)	23,771	3.0
- Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)	47,104	6.0
<u>BANCOS PRIVADOS</u>	<u>437,555</u>	<u>55.5</u>
<u>ASOCIACIONES MUTUALISTAS</u>	<u>29,153</u>	<u>3.7</u>
<u>COMPAÑIAS FINANCIERAS</u>	<u>73,050</u>	<u>9.3</u>
<u>COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO</u>	<u>20,349</u>	<u>2.6</u>
<u>TOTAL</u>	<u>788,008</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Calculos basados en datos de la Superintendencia de Bancos

En un sistema financiero dominado por la banca privada, es importante analizar en detalle el comportamiento de estas instituciones en la movilización de recursos. Este análisis se lleva a cabo en la próxima sección.

B. Los Bancos Privados

En total hay treinta y cuatro bancos privados, de los cuales cuatro son de capital extranjero. Estas instituciones cuentan con 381 oficinas distribuidas aproximadamente en forma igual entre la costa y la sierra del país. A continuación se presentan algunas de las cuentas consolidadas del pasivo y patrimonio de los bancos privados para 1986:

<u>CUENTA</u>	<u>MONTO</u> (Millones/S)	<u>ESTRUCTURA</u> (Por ciento)
Depósitos	170,833	39.1
Valores en Circulación (1)	91,854	21.0
Crédito del Banco Central	75,807	17.3
Crédito de Otras Instituciones	10,392	2.4
Otros Pasivos	58,399	13.3
Patrimonio	<u>30,270</u>	<u>6.9</u>
<u>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</u>	<u>437,555</u>	<u>100.0</u>

(1) Incluye Pólizas de Acumulación.

FUENTE: Basado en datos de la Superintendencia de Bancos

La principal fuente de recursos del sistema bancario privado son los depósitos captados del público, y son el 39.1 por ciento del total de las fuentes de recursos. Si a esta cifra se añaden los recursos obtenidos a través de los valores en circulación, se obtiene un total de 60.1 por ciento de recursos captados del público. Esta cifra es superior al total del 19.4 por ciento obtenido a través del crédito del Banco Central y de otras instituciones.

En el siguiente cuadro se puede visualizar la tendencia de largo plazo que sigue el financiamiento del Banco Central a los bancos privados. Del total de recursos provenientes del público y del Banco Central, estos últimos representan una proporción decreciente, siendo del 21.7 por ciento en 1987 después de haber alcanzado el nivel máximo del 41.6 por ciento en 1983 y del 43.6 por ciento en 1984.

TENDENCIA DEL CREDITO DEL BANCO CENTRAL A LOS BANCOS PRIVADOS
(1981 - 1987) - MILLONES DE SUCRES

	<u>A.</u> <u>Crédito</u> <u>Banco Central</u>	<u>B.</u> <u>Depósitos y</u> <u>Valores</u> (1)	<u>Total</u> <u>A+B</u>	<u>A/B</u> (Por ciento)
1981	14,246	39,959	54,205	26.3
1982	21,658	49,175	70,833	30.6
1983	47,703	66,983	114,686	41.6
1984	79,496	102,746	182,242	43.6
1985	81,805	175,934	257,739	31.7
1986	89,138	225,517	314,655	28.3
1987	88,354	319,495	407,849	21.7

(1) Depósitos a la Vista, Ahorro y Plazo, y Pólizas de Acumulación

FUENTE: Basado en datos del BCE

Como se verá mas adelante, la dependencia máxima de recursos del Banco Central ocurrió en años de alta inflación y de tasas reales negativas de interés (-33.5 por ciento en 1983). En los años siguientes, a medida que suben las tasas reales de interés y son liberadas en 1985 (diciembre de 1984) las tasas nominales para las pólizas de acumulación, el sistema bancario privado aceleró rápidamente la captación de recursos del público.

La creciente importancia de las pólizas de acumulación en los recursos de los bancos privados puede ser observada en el cuadro abajo:

	A. <u>Pólizas de</u> <u>Acumulación</u>	B. <u>Ahorro</u> (1) <u>Total</u>	<u>A/B</u> (Por ciento)
1981	207	39,959	0.5
1982	296	49,175	0.6
1983	573	66,983	0.9
1984	2,906	102,746	2.8
1985	42,114	175,934	23.9
1986	61,192	225,517	27.1
1987	83,987	319,495	26.3

(1) Ver nota 1 del cuadro anterior

FUENTE: Datos del BCE

Como se puede ver, las pólizas de acumulación alcanzaron un máximo del 27.1 por ciento del ahorro de los bancos privados en 1986. Su participación descendió al 26.3 por ciento en 1987, lo cual es fácilmente explicable dado el hecho de que los intereses pagaderos a los otros depósitos fueron liberados a fines de 1986, por lo que tendieron a proveer una remuneración más competitiva al público.

Es importante señalar que la dependencia de los bancos de las pólizas de acumulación no es deseable debido a la volatilidad de estos fondos. Las pólizas tienden a ser sumamente sensibles a diferenciales de interés entre instituciones, y usualmente tienen un vencimiento menor de un año. Desde el punto de vista de los bancos, esa volatilidad puede resultar en problemas de liquidez. Desde el punto de vista de una asignación eficaz de recursos, el uso de fondos captados a través de las pólizas de acumulación no facilita el financiamiento a mediano y largo plazo, dificultando, por lo tanto, la inversión productiva.

Para evitar esa dependencia de las pólizas de acumulación, es recomendable permitir el pago de intereses a los depósitos a la vista, que, en conjunto, tienden a ser más estables. También los bancos deben explorar el pago de tasas mayores a los depósitos no redimibles a plazos mayores de un año y a los depósitos de ahorro.

En todo caso, la política de pagar altas tasas nominales de interés a los fondos de pólizas de acumulación (si bien en términos reales estas tasas son más modestas), y de liberar las otras tasas de interés, permite a los bancos competir efectivamente por el ahorro financiero. Los círculos bancarios están de acuerdo que esta política de intereses impidió la salida del ahorro al exterior, y que incluso contribuyó a una repatriación parcial. El crecimiento del ahorro financiero en los bancos corrobora esta conclusión. En el cuadro de abajo se puede observar cómo en 1983, un año de alta inflación con tasas de interés nominales muy por debajo del crecimiento en los precios, el ahorro se contrajo el 16.3 por ciento. En cambio, durante 1984 con una inflación mucho menor (por lo tanto intereses reales más altos), y cuando se inicia la liberalización de las tasas de interés, el ahorro aumentó el 28.3 por ciento. Esta alta tasa de crecimiento fue rebasada con creces en 1985, al sentirse el pleno impacto de la liberalización de las tasas de interés. En ese año, el ahorro creció, en términos reales, el 46.8 por ciento.

CRECIMIENTO REAL DEL AHORRO (1): BANCOS PRIVADOS

	<u>Crecimiento Nominal</u>	<u>Tasa de Inflación</u>	<u>Crecimiento Real</u>
1982	23.1	24.4	-1.6
1983	36.2	52.5	-16.3
1984	53.4	25.1	28.3
1985	71.2	24.4	46.8
1986	28.2	27.3	0.9
1987	41.7	32.5	9.2

(1) Depósitos a la Vista, Ahorro y Plazo; Pólizas de Acumulación

FUENTE: Calculado con datos de cuadros anteriores; datos del BCE

Una conclusión importante que se puede derivar de las cifras anteriores es que el público ecuatoriano prefiere ahorrar en sus instituciones financieras, siempre y cuando las tasas de interés confiscatorias (por ser altamente negativas) no se lo impidan.

En cuanto a las operaciones activas de los bancos privados, en el cuadro que está a continuación se presenta un sumario de las cuentas del activo. En él se pueden observar dos características importantes de la estructura del activo: la alta proporción de los Fondos Disponibles (15.6 por ciento) y el alto porcentaje de los activos fijos (4.0 por ciento). El nivel de los Fondos Disponibles se explica en gran parte por los altos requerimientos de encaje, ya que el principal componente del rubro Fondos Disponibles son los Depósitos para Encaje. Los altos requisitos de encaje son un mecanismo

utilizado por el Banco Central para obtener recursos de la banca y devolvérselos luego en forma de líneas de crédito dirigidas a fines específicos. Los altos niveles de encaje tienden a encarecer los recursos obtenidos del público.

BANCOS PRIVADOS: ESTRUCTURA DEL ACTIVO (1986)

<u>CUENTA</u>	<u>MONTO</u> (Millones/S)	<u>ESTRUCTURA</u> (Por ciento)
Fondos Disponibles	68,086	15.6
Inversiones (1)	14,834	3.4
Cartera de Créditos	252,494	57.7
Activo Fijo	17,632	4.0
Otros Activos	84,509	19.3
<u>TOTAL</u>	<u>437,555</u>	<u>100.0</u>

(1) Incluye fondos interbancarios vendidos

FUENTE: Basado en datos de la Superintendencia de Bancos

Por otro lado, el alto porcentaje de activos fijos es característico de economías que experimentan inflación. Igualmente, para el caso de la banca ecuatoriana, este alto nivel de activos fijos puede ser producto del período (finalizado a fines de 1984) en que existían topes a los intereses a ser pagados al público, por lo que la inversión en sucursales presentaba una oportunidad de competir por recursos, al brindar mejores servicios.

La distribución del crédito de los bancos privados por plazo en 1986 es presentada abajo:

<u>PLAZO</u>	<u>MONTO</u> (Millones/S)	<u>ESTRUCTURA</u> (Por ciento)
Hasta 1 Año	386,695	92.4
Más de 1 Año	31,717	7.6

FUENTE: Superintendencia de Bancos

Como se puede observar, hay una alta concentración de préstamos a corto plazo. En gran parte, esta estructura se debe al proceso inflacionario, que impide la colocación de fondos a largo plazo a menos que se contraten tasas variables. Si bien la contratación con tasas variables ha sido autorizada recientemente, el público todavía no ha utilizado este mecanismo de crédito en gran medida.

En cuanto al destino del crédito por actividad económica, más abajo se puede notar la importancia del crédito al comercio, el cual es el 32.3 por ciento del total. Lo siguen el crédito a la industria manufacturera, con el 21.5 por ciento, y el

crédito a la actividad agropecuaria, con el 11.8 por ciento. Comparando el crédito de los bancos privados con la distribución del Producto Interno Bruto por actividad económica, se puede ver una discrepancia importante en el sector comercial. El crédito al comercio es tradicionalmente uno de los créditos más atractivos para los bancos privados debido a su alta rotación y liquidez de las garantías.

CREDITO POR SECTOR Y DISTRIBUCION DEL PIB (1986)

<u>SECTOR</u> <u>ECONOMICO</u>	<u>CREDITO</u> <u>BANCOS</u> (Por ciento)	<u>DISTRIBUCION</u> <u>PIB (1)</u> (Por ciento)
Comercio	32.3	17.6
Ind. Manufacturera	21.5	20.2
Agricultura	11.8	15.1
Construcción	10.4	4.6
Petróleo y Minas	0.3	10.8
Transporte	1.2	9.3
Otros	22.5	22.4
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

(1) A precios corrientes

FUENTE: Superintendencia de Bancos; BCE

En cuanto a la rentabilidad de los bancos privados en su conjunto, para 1986 la tasa de rédito sobre los activos (calculada utilizando la utilidad obtenida para ese año: 4,297 millones de sucres, divididos por los activos totales 437,555 millones de sucres) ascendió al 1.0 por ciento. El rédito sobre el capital pagado y la reserva legal (22,658 millones) fue del 19.0 por ciento. La relación patrimonio/activos en 1986 era del 6.9 por ciento. Esta relación es baja si se toma en cuenta el alto índice de morosidad de la cartera de créditos (10.8 por ciento), y el potencial de un mayor incremento en la cartera vencida en un futuro cercano como resultado de la amortización de créditos sucretizados.

C. Otras Intermediarias Financieras

El resto de las intermediarias financieras desempeña un papel de menor importancia en movilizar el ahorro del público, si bien en su conjunto representan un poco menos de la mitad de los activos de todas las instituciones. Dentro de este grupo de instituciones, y como se ha visto en la sección introductoria, los bancos estatales, con el 28.9 por ciento de los activos, constituyen el segundo componente de importancia del sistema financiero ecuatoriano. Las demás instituciones, en cuanto a tamaño se refiere, son de menor importancia.

En esta sección se hará hincapié en el análisis de los bancos estatales, dado su mayor impacto en la movilización del ahorro del público y del total de sus actividades financieras, y a las Cooperativas de Ahorro y Crédito dado su potencial para movilizar recursos financieros hacia el sector de vivienda popular.

1. Bancos del Estado

Los bancos del estado, en conjunto, tienen 28.9 por ciento de los activos totales de las instituciones financieras intermediarias, comparado con el 55.5 por ciento de los bancos privados. En el cuadro siguiente se presenta la estructura del pasivo de estos bancos:

BANCOS DEL ESTADO: ESTRUCTURA DEL PASIVO Y PATRIMONIO (1986)

	<u>Dep. Totales</u>	<u>Cred. de Bancos</u>	<u>Patri- monio</u>	<u>Otros Pasivos</u>	<u>Total P y P</u>
BNF	22.1	44.2	16.0	17.7	100.0
BEDE	0	0	89.9	10.1	100.0
CFN	7.3(1)	41.0	43.3	8.4	100.0
BEV	15.7	40.0(2)	32.3	12.0	100.0

- (1) Obligaciones al sector privado, tomado de la Memoria 1986, BCE
 (2) Incluye valores de adquisición obligatoria por parte de bancos

FUENTE: Basado en datos de la Superintendencia de Bancos

Como se puede observar, las instituciones financieras estatales dependen en alto grado del crédito de bancos (principalmente del Banco Central) para obtener sus fondos. Igualmente, dependen en alto grado de contribuciones patrimoniales del estado, siendo el Banco Ecuatoriano de Desarrollo el caso extremo, por provenir casi el total de sus recursos (el 90 por ciento) de dichas contribuciones.

Ninguna de las instituciones estatales capta del público una proporción similar a la de los bancos privados (60.1 por ciento entre depósitos y valores). Tanto el Banco Nacional de Fomento (BNF) como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), sin embargo, captan del público un monto significativo de sus recursos (22.1 y 15.7 por ciento, respectivamente).

En el cuadro siguiente se puede apreciar el crecimiento nominal y real del ahorro financiero en estas dos instituciones (depósitos de ahorro y a plazos únicamente):

**CRECIMIENTO REAL DEL AHORRO: BANCO NACIONAL DE FOMENTO
Y BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA (PORCENTAJES)**

	BNF		BEV	
	<u>Crecimiento</u>	<u>Crecimiento</u>	<u>Crecimiento</u>	<u>Crecimiento</u>
	<u>Nominal</u>	<u>Real</u>	<u>Nominal</u>	<u>Real</u>
1982	-4.9	-29.3	21.4	-3.0
1983	28.2	-24.3	5.3	-47.2
1984	60.6	35.5	31.2	6.1
1985	59.2	34.8	47.0	22.6
1986	88.9	61.6	14.2	-13.1
1987	26.9	-5.6	13.9	-18.6

FUENTE: Basado en datos del BCE

El crecimiento real de ahorro para el BNF es comparable al de los bancos privados (ver cuadro en la sección anterior). Sin embargo, para 1987, año en que se liberalizaron plenamente las tasas pasivas de interés, el BNF sufrió una contracción en sus depósitos, mientras los bancos privados los expandieron más del 9 por ciento en términos reales.

La institución más afectada por el crecimiento del ahorro del BNF y de los bancos privados parece ser el BEV. Esta institución no ha logrado recuperar (en términos reales), el nivel del ahorro que alcanzó en 1982. Este hecho indica una falta de capacidad para competir por parte de esta institución. Como se verá en el capítulo III, gran parte de esa falta de capacidad competitiva se debe al bajo rendimiento de su cartera.

Es importante señalar que prácticamente todas estas instituciones estatales emiten títulos valores que son adquiridos obligadamente por el Banco Central o los bancos privados. Usualmente, el rendimiento de estos bonos es muy por debajo de la inflación y de las tasas de interés del mercado libre.

Las operaciones activas de estas cuatro instituciones financieras estatales tienden a ser especializadas. Por ejemplo:

- . El BNF dedica el 76.1 por ciento de su crédito al sector agropecuario, seguido en importancia por el crédito al sector industrial-artesanal, con el 7.9 por ciento.
- . El Banco de Desarrollo (BEDE) esencialmente financia entidades vinculadas al sector público y destina sus recursos a obras de infraestructura física de producción, de servicios, y social.

- . La Corporación Financiera Nacional (CFN) tiende a especializarse en el financiamiento a largo plazo (a través de préstamos y de participación accionaria) y el financiamiento (a corto y largo plazo) a la exportación, particularmente de la industria manufacturera.
- . El BEV concentra su actividad crediticia en la construcción de soluciones habitacionales para personas de escasos recursos.

Otra característica importante de las operaciones activas de las instituciones estatales es el plazo de los créditos. En general, estas instituciones tienen un componente considerable de cartera a largo plazo, muy superior al de los bancos privados.

De hecho, la razón de ser de estas instituciones estatales es la de suplir fondos a las actividades que el Estado considera importantes pero hacia las que teme que las instituciones privadas no dirigirán sus recursos. Es por esto que los recursos subsidiados son orientados a las instituciones estatales, lo que influye para que el sector privado no oriente sus recursos obtenidos a precios de mercado. Como resultado de las políticas de subsidio, las instituciones estatales se vuelven cada vez menos capaces de atraer recursos internos, e incrementan su dependencia de fondos subsidiados.

Muchas de las actividades financiadas por las instituciones estatales pueden ser rentables y atractivas para el sector financiero privado si se eliminan las distorsiones causadas por los subsidios. El eliminar estas distorsiones no sólo reduciría la carga al Estado, sino que también alentaría un mayor flujo de recursos financieros hacia esas actividades.

2. Asociaciones Mutualistas

Las asociaciones mutualistas, analizadas en mayor detalle en el Capítulo IV, han pasado por un período difícil del cual están en vías de recuperación. El sistema mutualista, formado por 11 asociaciones con el 3.7 por ciento de los activos totales de las intermediarias financieras, obtiene sus recursos principalmente del público. Los depósitos de ahorro y a plazo constituyeron en 1986 el 88.0 por ciento del total de los recursos:

ASOCIACIONES MUTUALISTAS: ESTRUCTURA DEL PASIVO Y PATRIMONIO

<u>CUENTA</u>	<u>MONTO</u> (Millones/\$)	<u>ESTRUCTURA</u> (Por ciento)
Depósitos	25,657	88.0
Créditos de Bancos	1,135	3.9
Valores (1)	834	2.9
Otros Pasivos	1,138	3.9
Patrimonio	389	1.3
<u>TOTAL</u>	<u>29,153</u>	<u>100.0</u>

(1) Títulos hipotecarios adquiridos en gran parte por el Banco Central

FUENTE: Superintendencia de Bancos

El principal problema confrontado por estas asociaciones es la correspondencia inadecuada entre sus activos, a largo plazo y a tasas fijas, y sus pasivos, mayormente a corto plazo y, por lo tanto, con un costo rápidamente ajustable. Otro problema es la disminución del poder adquisitivo real del mercado (grupos de medianos ingresos) hacia el cual están tradicionalmente orientadas.

Para aliviar estos problemas, el Banco Central ha comprado una porción importante de la cartera que las mutualistas tenían a intereses bajos. Todavía existe, sin embargo, una gran proporción de este tipo de préstamos en la cartera de las asociaciones. Un mecanismo utilizado por las mutualistas para hacer que la cartera responda mejor a los cambios en los intereses es el de renovar anualmente los pagarés, de los préstamos a mediano plazo, a las nuevas tasas.

El crecimiento real en el ahorro, presentado a continuación, es mucho menos dinámico que el de los Bancos Privados:

	<u>Crecimiento</u> <u>Nominal</u>	<u>Crecimiento</u> <u>Real</u>
1982	25.8%	1.4%
1983	17.9	-34.6
1984	40.0	14.9
1985	51.0	26.6
1986	22.0	-5.3
1987	32.7	0.2

FUENTE: Basado en datos del BCE

En cuanto a la estructura de los activos, es importante notar el bajo porcentaje de la cartera (33.7 por ciento) y el alto nivel de las inversiones (27.7 por ciento). Igualmente, un alto por ciento de los activos (21.5 por ciento) son bienes realizables adjudicados por pago.

Es de esperarse que la introducción de nuevas modalidades de préstamos, tales como los de tasas ajustables y amortización creciente, permitan a las asociaciones ampliar su mercado y obtener una mayor rentabilidad sobre su cartera. De lograrse estos objetivos, estarán en mejor posición para competir por los recursos de ahorro. Un problema que estas instituciones deberán resolver es el bajo nivel de su patrimonio (solamente el 1.3 por ciento de los activos totales).

3. Compañías Financieras

Después de los bancos privados y de los bancos del estado, las compañías financieras constituyen el tercer grupo en cuanto a volumen de los activos, si bien tienen únicamente el 9.3 por ciento de los activos de todas las instituciones financieras intermediarias. Existen doce compañías financieras privadas, cuyo propósito, similar al de la Corporación Financiera Nacional, es proveer un vehículo para el financiamiento a largo plazo. Un alto porcentaje de los recursos de estas instituciones provienen del Banco Central y, en menor grado, de organismos financieros internacionales. Desde 1985 emiten certificados financieros, que compiten con las pólizas de acumulación de los bancos.

COMPAÑÍAS FINANCIERAS: ESTRUCTURA DEL PASIVO Y PATRIMONIO

<u>CUENTA</u>	<u>MONTO</u> (Millones/\$)	<u>ESTRUCTURA</u> (Por ciento)
Créditos BCE	40,939	56.0
Créditos Otras Instituciones	5,208	7.1
Otros Créditos	2,390	3.3
Certificados Financieros	2,567	3.5
Otros Pasivos	15,331	21.0
Patrimonio	6,615	9.1
<u>TOTAL</u>	<u>73,050</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Superintendencia de Bancos; BCE

La cartera de créditos es el 74.8 por ciento del activo, con una mora en 1986 del 8.0 por ciento. Un porcentaje significativo de la cartera de estas instituciones, el 31.6 por ciento, estaba constituido por préstamos a largo plazo, por lo que se puede decir que cumplían con su razón de ser (cuando se comparan con las actividades a corto plazo de los bancos privados). Sin embargo, la proporción de préstamos a largo plazo se contrajo bastante en comparación al año anterior, cuando habta sido el 44.2 por ciento.

Un factor importante que contribuye a disminuir la actividad a largo plazo de las compañías financieras es la inflación. Debido a la incertidumbre en cuanto al alza de los precios, no es posible prestar a tasas fijas a un largo plazo, mientras que las empresas que utilizan el financiamiento de las compañías financieras prefieren renovar sus préstamos anualmente antes que comprometerse a contratos de tasas flotantes a largo plazo.

4. Cooperativas de Ahorro y Crédito

Si bien cuentan con varios decenios de existencia, las cooperativas de ahorro y crédito no fueron integradas al sector financiero formal hasta hace poco tiempo, al tomar, en 1986, la Superintendencia de Bancos el control y vigilancia de esas

entidades. La supervisión de la Superintendencia cubre únicamente las cooperativas abiertas, es decir, las que tienen su afiliación abierta al público en general. Las cooperativas supervisadas de esta manera son 123, mientras que en 1987 el total de cooperativas era de 343. Este último número incluye, sin embargo, una serie de cooperativas muy pequeñas con miembros de un centro de trabajo específico o un interés común.

El crecimiento de las cooperativas abiertas de ahorro y crédito es muy dinámico, contando en 1986 con el 2.6 por ciento de los activos del sistema financiero. Para ese mismo año, las cooperativas tenían el 3 por ciento de la cartera total del sistema financiero, sobrepasando en volumen la cartera de las mutualistas (con 1.7 por ciento del total), de las financieras privadas (con 0.6 por ciento), de la Corporación Financiera Nacional (2.6 por ciento) y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (2.4 por ciento).

El cuadro que está a continuación muestra la estructura del pasivo y capital de las cooperativas. Como se puede observar, los depósitos y el capital social suman el 92.2 por ciento de los recursos totales:

COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO: ESTRUCTURA DEL PASIVO Y CAPITAL

<u>CUENTA</u>	<u>MONTO</u> (Millones/\$)	<u>ESTRUCTURA</u> (Por ciento)
Dep. de Ahorro	12,917	58.6
Otros Dep.	1,969	8.9
Otros Pasivos	1,713	7.8
Capital Social	<u>5,462</u>	<u>24.7</u>
<u>TOTAL</u>	<u>22,061</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Superintendencia de Bancos

Tomando el conjunto de cooperativas de ahorro y crédito, tanto las abiertas, supervisadas por la Superintendencia, como las cerradas, controladas por el Ministerio de Bienestar Social, se calcula que el sistema ha captado un 24 por ciento del ahorro nacional. Esta alta proporción es posible a pesar de que los intereses ofrecidos al ahorro no siempre son comparables a los de otras intermediarias financieras. En el cuadro de abajo se presenta una enumeración detallada de las tasas pagadas por número de cooperativas, en diciembre de 1987:

No. de CooperativasRango de Interés
(Por ciento)

190	8-10
79	14-16
36	17-23
24	24-32

FUENTE: Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC)

Es importante observar, sin embargo, que en las cooperativas donde se observa el crecimiento más dinámico, las tasas pagadas al ahorro son altamente competitivas. Por ejemplo, la tasa pagada por la cooperativa San Francisco de Asís, la más abierta y con mayor volumen de activos, fue del 28 por ciento en 1987, comparada con el 21.40 por ciento de los bancos, y el 23 por ciento de las mutualistas.

En todo caso, el crecimiento real del ahorro en las cooperativas, para los últimos dos años, excede el crecimiento del ahorro en los bancos privados, considerado usualmente el sector más dinámico:

CRECIMIENTO REAL DEL AHORRO: COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO (AMBAS CLASES)

	<u>Crecimiento</u> <u>Nominal</u>	<u>Tasa de</u> <u>Inflación</u>	<u>Crecimiento</u> <u>Real</u>
1982	40.6	24.4	16.2
1983	17.6	52.5	-34.9
1984	42.4	25.1	17.3
1985	30.0	24.4	5.6
1986	35.0	27.3	7.7
1987	84.7	32.5	52.2

FUENTE: FECOAC

Un factor importante en atraer el ahorro, tanto a las cooperativas abiertas como a las cerradas, es la política positiva de préstamos que siguen estas instituciones. Un ahorrante sabe que, si bien el interés que recibe puede estar por debajo de otras alternativas, sus posibilidades de obtener un préstamo son mayores si deposita en una cooperativa.

La política positiva de préstamos puede ser examinada a través del alto porcentaje de la cartera como parte del activo total (datos únicamente para las cooperativas abiertas, 1986). En el cuadro de abajo se puede observar que la cartera forma el 79.6 por ciento del activo. Este porcentaje es superior al 57.7 por ciento de los bancos privados, y el 33.7 por ciento de las mutualistas:

COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO: ESTRUCTURA DEL ACTIVO

<u>CUENTA</u>	<u>MONTO</u> (Millones/S)	<u>ESTRUCTURA</u> (Por ciento)
Fondos Disponibles	768	3.5
Cartera	17,567	79.6
Inversiones	723	3.3
Activos Fijos y Otros Act.	3,003	13.6
<u>TOTAL</u>	<u>22,061</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Superintendencia de Bancos

Asimismo, es importante observar la estructura de la cartera en 1987 por finalidad, destacándose el alto porcentaje de préstamos para vivienda, tipo de préstamo importante para los miembros de las cooperativas que tienen ingresos relativamente bajos:

<u>Finalidad (1)</u>	<u>Estructura</u> (Por ciento)
Productivos	30
Comercio	42
Vivienda	23
Otros	5
<u>TOTAL</u>	<u>100</u>

(1) Incluye cooperativas abiertas y cerradas

FUENTE: FECOAC

Finalmente, es necesario señalar que el crecimiento de las cooperativas se ha producido a pesar de las limitaciones de entrenamiento del personal y de servicios de apoyo. En este sentido es digna de elogio la labor llevada a cabo por la Superintendencia al examinar el 70 por ciento de las entidades a su cargo, a pesar de las limitaciones de personal. Igualmente, FECOAC brinda asistencia básica, incluso auditoría, a solicitud de las entidades, y asistencia técnica en gestiones empresariales.

D. Otras Instituciones Financieras

Aunque no son intermediarias financieras en el sentido usual de la palabra, es conveniente mencionar las bolsas de valores y las compañías de seguros como partes del sistema financiero ecuatoriano, dado el papel importante que podrán desempeñar en la movilización de recursos a largo plazo. Como se ha visto en secciones anteriores, los bancos privados tienen casi la totalidad de su cartera en préstamos a corto plazo. En gran parte esta estructura se debe a la preferencia tradicional de los bancos comerciales, pero también en parte a la dependencia que tiene la banca ecuatoriana de recursos relativamente volátiles (las pólizas de acumulación). Igualmente, se ha

visto el problema experimentado por las asociaciones mutualistas con su cartera a largo plazo e interés fijo. Dada la necesidad de fondos a largo plazo para llevar a cabo inversiones que expandan la capacidad productiva, es importante ampliar los mecanismos existentes para obtener esta clase de recursos. Es aquí donde el papel que desempeñen las bolsas y las compañías de seguros adquiere gran importancia.

1. Bolsas de Valores

Existen dos Bolsas de Valores en el Ecuador, una en Quito y otra en Guayaquil, siendo la primera responsable del 64.7 por ciento del total del valor de las operaciones. Si bien el crecimiento de las operaciones de las Bolsas ha sido dinámico, la mayor parte de las transacciones son el resultado de la compraventa de valores por parte del Banco Central del Ecuador y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y no por parte del sector privado.

Por ejemplo, de un total de 13,313.3 millones de sucres en operaciones de enero a diciembre de 1987 en la Bolsa de Quito, 9,612.3 millones de sucres, el 72.2 por ciento, se debió a compras realizadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco Central y el Banco de la Vivienda.

La baja participación del sector privado se atribuye básicamente a la inexistencia de instrumentos atractivos. Por ejemplo, tal y como ha sido señalado en estudios detallados sobre la Bolsa, el hecho de que las pólizas de acumulación y otros instrumentos de ahorro estén libres de impuesto resulta frecuentemente en tasas de rédito con las cuales las acciones de compañías no pueden competir. Por otro lado, el que los requisitos de información sobre resultados y posición financiera de las empresas sean bastante limitados, no contribuye a aumentar la confianza del accionista mediano en las acciones o bonos de empresas.

Debido a la inflación, el mercado de valores a tasas fijas de interés y a largo plazo está prácticamente cerrado. Si bien el inversionista puede obtener protección contra la inflación existente por medio de descuentos profundos de los valores a largo plazo, no hay garantía de que la inflación no se acelere en los próximos años. Por lo tanto el inversionista ecuatoriano prefiere invertir en pólizas de acumulación a corto plazo.

A continuación se expone la estructura de las operaciones de la Bolsa de Quito, por tipo de valor (para 1987):

<u>Título</u>	<u>Estructura</u>
Cédulas Hipotecarias	33.6%
Pagarés	29.7
Bonos del Estado	17.0
Pólizas de Acumulación	5.6
Bonos de Estabilización Monetaria	3.6
Bonos de Prenda	2.9
Certificados de Abono Tributario	2.2
Bonos de Garantía	2.0
Acciones	1.4
Letras de Cambio	0.7
Otros	1.3
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Bolsa de Valores de Quito, C.A.

Como puede verse, las acciones de compañías son un componente pequeño (1.4 por ciento) del total de las operaciones de la Bolsa de Quito. El instrumento al que se debe el mayor porcentaje de operaciones (33.6 por ciento), son las cédulas hipotecarias. Si bien son valores emitidos por el sector privado (mutualistas, bancos privados), casi en su totalidad las transacciones de 1987 correspondieron a compras llevadas a cabo por entidades estatales como apoyo al sector privado. Es importante destacar que las tasas de interés de las cédulas hipotecarias no han sido liberadas, y continúan a niveles inferiores a la inflación por lo que su emisión se encuentra prácticamente paralizada.

Una conclusión importante que se puede establecer en esta sección es que, a pesar de la existencia de un marco institucional (las bolsas de valores) para la movilización de recursos a largo plazo, esta movilización no se ha producido por la falta de instrumentos adecuados, en particular, de instrumentos que ofrezcan un rendimiento protegido de la inflación.

2. Compañías de Seguros y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El mercado de seguros en el Ecuador está formado por 28 compañías de seguros y una reaseguradora. En general, se considera que el desarrollo del sistema de seguros no es muy grande en el Ecuador, medido, entre otras cosas, por índices tales como la proporción de individuos asegurados en la población total.

Según cifras de la Superintendencia de Bancos, los activos de las compañías de seguros en 1986 alcanzaron la cifra de 17.7 millones de sucres, inferior a los activos totales de las cooperativas de ahorro y crédito los cuales, con 20.3 millones de sucres, fueron el componente más pequeño del sistema

financiero propiamente dicho. El capital social y las reservas libres de las compañías de seguros ascienden a 1,884 millones de sucres, equivalente al 10.6 por ciento de los activos. Como se verá en el Capítulo V, estas reservas son una posible fuente de recursos para vivienda.

Otra institución que conviene mencionar, a pesar de no ser una intermediaria financiera, es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Esta institución, que obtiene sus recursos de las contribuciones obligatorias de los empleados y los patrones, brinda los servicios usuales de seguridad social. Tradicionalmente, el IESS tiene también una participación importante en el financiamiento de vivienda a largo plazo, movilizandó un volumen respetable de recursos. Sin embargo, los préstamos de vivienda de esta institución, que ascienden a un 34 por ciento de sus nuevas inversiones en los últimos años, se hacen a tasas fijas muy por debajo de la tasa de inflación. De hecho, entonces, sus recursos están experimentando una contracción en términos reales. El papel de esta institución en el financiamiento de vivienda se examina más ampliamente en el próximo capítulo.

IV. EL SECTOR DEL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

A. Introducción

El sector financiero de la vivienda se caracteriza por un menor dinamismo en comparación a instituciones como los bancos privados. Durante los últimos dos años, las instituciones como el BEV y las mutualistas han experimentado un crecimiento negativo o insignificante en su captación de recursos del público, en términos reales.

La función de financiar el sector de la vivienda está en gran parte a cargo del Gobierno Central. En los últimos años, dos entidades públicas - BEV y IESS - han otorgado la gran mayoría de los recursos canalizados a través de instituciones oficiales. Es más, el Estado depende cada vez más de financiamiento externo para vivienda; particularmente de préstamos de organismos internacionales de crédito como el BIRF, el BID y USAID. Esa dependencia tiende a persistir, sobretodo porque están en trámite numerosos préstamos, cuya cantidad, en el caso del BIRF y el BID, va en aumento. En cambio la asistencia de USAID al sector público disminuye.

En la esfera interna, el sector del financiamiento de la vivienda experimenta una crisis. Los ingresos no se han mantenido a la par del costo de la vivienda, por lo cual el poder adquisitivo de la mayoría de las familias ha disminuído. Las familias tienen que hacer frente a la opción de reducir sus expectativas de vivienda o postergar su adquisición. Esto se aplica a las familias de ingresos bajos y medianos. En consecuencia, el sector informal desempeña un importante papel, ya que las instituciones formales no satisfacen las necesidades de vivienda.

En época más reciente, el financiamiento de la vivienda a cargo del sector privado formal viene reduciéndose en proporción al total financiado, lo cual obedece, en parte, al aumento de los programas estatales, alimentados con recursos externos y, en particular, a una contracción del nivel real de los préstamos otorgados por el sector privado, en especial las asociaciones mutualistas. Estas destinaron a vivienda apenas un 22 por ciento del crédito que concedieron, pese a que su finalidad básica es otorgar crédito hipotecario.

La constante disminución del ahorro nacional que se deposita en las principales entidades del sector, o sea las mutualistas y el BEV, es una de las causas de la reducción del crédito hipotecario disponible originado con recursos nacionales. Hasta la fecha, la afluencia de recursos se mantiene exclusivamente gracias al crédito externo y el interno y a un creciente financiamiento de parte del IESS.

La alta tasa de inflación actual sigue afectando muy gravemente al sector y si se mantiene -- o aumenta, como se prevé -- se reducirá la disponibilidad de fondos a largo plazo. Dadas las

expectativas inflacionarias, las mutualistas no están dispuestas a otorgar ese tipo de crédito con tasas de interés fijas, por lo que la capacidad de las familias de financiar la vivienda es sumamente exigua. Una solución sería conceder crédito hipotecario reajutable, para reducir el efecto de la inflación. Sin embargo, ese mecanismo no siempre permite a los interesados quedar habilitados para obtener crédito, en especial cuando las tasas suben mucho. Existen también otras soluciones destinadas a reducir el efecto de la inflación, algunas de las cuales se analizan en el capítulo V. Con todo, esas soluciones son insuficientes: el verdadero problema es la inflación, y hasta que ésta se resuelva, la disponibilidad de recursos nacionales para invertir a largo plazo en vivienda estará limitada.

B. El Mercado Primario de Financiamiento de la Vivienda

El mercado primario formal tiene cinco componentes:

- el BEV
- el IESS
- las asociaciones mutualistas
- los bancos comerciales^{1/}
- las cooperativas de ahorro y crédito^{2/}

Excepto las cooperativas, todas ellas otorgan crédito a largo plazo, habitualmente a más de 10 años. La tasas de interés son fijas, aunque en algunos casos pueden reajustarse, como se verá. El crédito se otorga para adquirir casas nuevas o existentes. El número y monto de los préstamos hipotecarios ha aumentado en los últimos años, principalmente debido a la expansión de los programas del Estado. Tan sólo en 1987, el monto ascendió a S/27,143 millones, o sea 27 por ciento más que en 1986.

^{1/} Si bien estas instituciones otorgaron financiamiento hipotecario, no se dispone de un desglose de este financiamiento entre residencial y comercial. Por lo tanto, no es posible estimar su nivel de participación en préstamos residenciales. Aunque el monto de préstamos a largo plazo para fines residenciales debe ser muy poco, es importante notar que los bancos comerciales participan en los programas de vivienda financiados por el Banco Central.

^{2/} Las cooperativas de ahorro y crédito otorgan créditos para la vivienda a corto plazo, principalmente para el mejoramiento de vivienda y para la compra de bienes del hogar. En 1987, el único año en que se dispone de datos, otorgaron S/6,374 millones en préstamos para la vivienda.

Crédito hipotecario
(Millones de sucres)

<u>Institución</u>	<u>Año</u>			<u>Totales</u>
	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	
BEV	1,363	5,133	8,610	15,106
IESS	10,454	15,097	17,076	42,627
Mutualistas	993	1,073	1,457	3,523
<u>TOTAL</u>	<u>12,810</u>	<u>21,303</u>	<u>27,143</u>	<u>61,256</u>

FUENTE: Superintendencia de Bancos, IESS

El número de préstamos otorgados en ese mismo trienio muestra también un importante aumento. En tanto que en 1985 se concedieron unos 18,900 préstamos, al llegar 1986 se habían superado levemente los 30,000. En 1987 el incremento fue del 30 por ciento con lo cual el número ascendió a 38,989. Estas cifras indican que el número de préstamos se duplicó con creces en los años 1985-87.

Número de Préstamos Hipotecarios

<u>Institución</u>	<u>Año</u>			<u>Totales</u>
	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	
BEV	5,248	16,429	23,362	45,039
IESS	12,794	12,905	14,200*	39,899**
Mutualistas	956	721	1,427	3,104
<u>TOTAL</u>	<u>18,998</u>	<u>30,055</u>	<u>38,989</u>	<u>88,042</u>

* Estimación

** Aproximadamente el 40 por ciento corresponde a construcciones nuevas

FUENTE: Superintendencia de Bancos, IESS

El BEV y el IESS otorgaron un 96 por ciento de los préstamos para vivienda, lo que subraya el papel dominante del sector público. El crédito del sector privado representa sólo el 4 por ciento del crédito concedido.

De esas cifras se desprende también que si bien el número de familias que recibieron ayuda aumentó considerablemente, el crédito disponible fue insuficiente. Según un estudio de necesidades de vivienda^{3/}, en 1989 deberían construirse 68,000 viviendas urbanas para cubrir la necesidad de viviendas nuevas. Dados los programas existentes y las cifras de viviendas nuevas, probablemente el sector formal está financiando apenas la mitad de las necesidades de vivienda urbana.

^{3/} Assessment of National Housing Needs and Affordability in Ecuador ("Evaluación de las necesidades y la disponibilidad de vivienda en Ecuador") RRNA, Washington, D.C., 1984.

C. Financiamiento Privado de la Vivienda

1. El Sector Formal

El financiamiento privado de la vivienda por parte del sector formal cumple un papel relativamente insignificante. Los bancos comerciales son el subsector más importante, aunque habitualmente otorgan crédito a familias de más elevados ingresos a plazos relativamente cortos.

Las mutualistas se crearon a mediados de la década de 1960 para ser la fuente principal de financiamiento para viviendas. Como instituciones financieras, aunque de propiedad de sus depositarios, al principio se les encargó movilizar el ahorro hacia el mercado hipotecario de la vivienda, pero en 1985 se les permitió diversificar su cartera, con lo cual varió su objetivo principal. Hoy día sólo un 22 por ciento de su cartera corresponde a crédito hipotecario. Empero, esta diversificación era necesaria para que esas entidades pudieran sobrevivir la inflación.

La otra categoría del sector formal que otorga financiamiento de vivienda es la de las cooperativas de ahorro y crédito, usualmente en préstamos pequeños y para el mejoramiento de la vivienda. Empero, una de ellas participa en un programa de USAID para el sector privado, usando una financiera como intermediaria para obtener fondos y represtarlos a familias de bajos ingresos. Según a estadísticas para 1987, una proporción importante de su cartera (23 por ciento) está orientada a vivienda, aunque a corto plazo.

Otras instituciones cumplen funciones de manera más indirecta. Las compañías de seguros y los bancos comerciales deben adquirir, con parte de sus fondos de inversión, bonos hipotecarios emitidos por el BEV, que éste a su vez usa para realizar y financiar planes de vivienda para personas de bajos ingresos. La Ley permite a las compañías de seguros generar préstamos hipotecarios, pero hasta ahora no lo han hecho ni piensan hacerlo, pues consideran más rentables y menos riesgosas otras modalidades de inversión.

2. El Sector Informal

No se dispone de estadísticas que permitan cuantificar con exactitud el impacto global que el sector informal tiene en la movilización y el uso de recursos para vivienda. Hay evidencia, sin embargo, que indica la importancia de ese sector en llevar a cabo esas funciones, particularmente en lo que se refiere a la vivienda para individuos de ingresos menores.

Como parte del desarrollo de la estrategia contenida en este documento, se efectuó una investigación^{4/} de tres aspectos

^{4/} Ver Informe de Investigación Sobre el Financiamiento de la Vivienda, Infraestructura y Servicios en los Barrios Informales. Deloitte Haskins & Sells. Julio 15, 1988.

claves del proceso de financiamiento de la vivienda en barrios espontáneos: adquisición individual del terreno; construcción de la vivienda y obtención de servicios e infraestructura. El análisis es representativo en el sentido de que se obtuvo una cobertura extensa de esos barrios en las dos ciudades principales del país, Quito y Guayaquil. Además, se investigaron otras dos ciudades, Cuenca y Sto. Domingo de los Colorados, lo que, junto con las otras dos, permitió obtener información sobre las diferentes maneras de originarse y desarrollarse de los barrios espontáneos en regiones representativas del país.

Utilizando también información extraída de otros documentos, y de entrevistas con personas relacionadas al sector informal, es posible hacer una serie de observaciones pertinentes al presente estudio. Algunas de estas observaciones son:

Las Cooperativas de Vivienda y la Adquisición del Terreno Individual. Los individuos del sector informal adquieren terreno para la construcción de la vivienda por medio de: la invasión organizada y amparada por ciertas leyes, forma predominante en Guayaquil; la formación de cooperativas de vivienda para la compra del terreno, método predominante en Quito y en Sto. Domingo de los Colorados; y a través de promotores, forma predominante en Cuenca y existente, en menor grado, en Quito y Sto. Domingo. En general, se puede concluir que ninguno de los tres métodos lleva a la selección óptima de terrenos en relación a la capacidad futura de los municipios de prestar servicios al menor costo posible. Una mayor planificación y definición de zonas por parte de los municipios permitiría una mejor ubicación de los barrios y la reducción del costo futuro de prestación de servicios.

El método de las cooperativas de vivienda parece ser más eficaz, dentro del sector informal, al dar mayor flexibilidad para legalizar la adquisición del terreno individual y, como se verá, al permitir mejores oportunidades para movilizar recursos, tanto formales como informales, para la construcción de infraestructura.

Construcción de la Vivienda y los Recursos Propios. En su gran mayoría, las viviendas del sector informal son construidas con recursos propios. Para obtener una idea del volumen de recursos involucrados, es importante observar que en los barrios visitados en Guayaquil, más del 80 por ciento de las viviendas habían sido financiadas con recursos propios, y que en conjunto esos barrios representan el 50 por ciento de la población de la ciudad. También en Quito se observó la misma tendencia a usar recursos propios para la construcción de vivienda. En ambas ciudades, el papel de los prestamistas y crédito de pequeñas empresas o individuos suplidores de materiales desempeñan un papel insignificante. Dos instituciones del sector formal, sin embargo, participan en el financiamiento, aunque en un grado relativo muy inferior al uso de recursos propios. Estas fueron el BEV y las cooperativas de ahorro y crédito.

El uso de recursos propios se manifiesta tanto en la compra de materiales de construcción con fondos individuales y familiares, como en el aporte de trabajo. Un factor limitante para una mayor penetración de instituciones como el BEV es la poca capacidad de pago de los individuos de los barrios marginales, y la naturaleza esporádica del empleo. Sin embargo, las nuevas modalidades de crédito creadas por esa institución, (e.g. préstamos para mejoramiento de vivienda) caracterizadas por montos pequeños, plazos cortos, y garantías personales en vez de hipotecarias, están mejor adaptadas a las condiciones del sector informal y tienen más éxito en canalizar recursos hacia él. Esta modalidad de construir la vivienda gradualmente, en un proceso controlado plenamente por los habitantes del barrio, es eficaz no sólo para movilizar recursos propios, sino también para lograr una mayor rapidez en la construcción en comparación con las soluciones extra-barriales. Estas observaciones concuerdan con la experiencia observada en el proyecto de Solanda en comparación con la del barrio espontáneo Lucha de los Pobres.^{5/}

Infraestructura y Organización Comunitaria. La organización de los barrios informales en comunidades, particularmente en cooperativas, es efectiva en presionar a los municipios para que les provean de infraestructura. En la construcción de la infraestructura, las organizaciones de barrio también pueden movilizar recursos propios, lo cual abarata los costos de inversión. Una observación importante referente al grado de la capacidad de pago que puede existir para la construcción de infraestructura es el monto pagado por los habitantes de los barrios sin servicio de agua a los tanqueros que se la suplen. En general, el pago a los tanqueros por M3 de agua es superior a S/300, mientras que el costo a través de la red es de S/20 por M3.

Las observaciones anteriores indican la magnitud de los recursos involucrados en el sector informal para el financiamiento de vivienda. Es posible también identificar aspectos positivos y negativos dentro de los mecanismos existentes en el sector para el financiamiento de vivienda. El mecanismo de cooperativas de vivienda es un mecanismo efectivo para movilizar recursos propios para construcción de la infraestructura. También es el mecanismo idóneo para facilitar en el futuro la canalización de un mayor volumen de recursos del sector formal. Una debilidad del proceso del sector informal es la falta de buena ubicación de los asentamientos (dentro de los terrenos potencialmente disponibles), lo cual tiende a subir los costos de infraestructura. La existencia de capacidad de pago, si bien con frecuencia y naturaleza diferentes a las de individuos del sector formal, es un

^{5/} Ver el documento "The Solanda Integrated Shelter and Urban Development Project: Evaluation and Comparison with an Informal Settlement." PADCO. First draft. July 11, 1988.

elemento positivo dentro del sector informal. Los instrumentos de financiamiento adaptados a las condiciones del sector informal, tales como los préstamos para mejoramiento habitacional del BEV, están bien orientados.

D. El Sector Público

La Junta Nacional de la Vivienda (JNV) es la principal representante del Estado en el sector. Es una entidad paraestatal que dicta normas sobre vivienda y realiza actividades de construcción y mejoramiento en proyectos financiados por el Estado. La complementa el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, principal fuente de crédito para el sector. Ambas actúan en conjunto, y de hecho, el Presidente de la Junta Directiva de la JNV preside a la vez la JNV y el BEV. En general, ambas instituciones deben promover la obtención de vivienda por parte de familias de medianos ingresos, por lo cual, en la práctica, tienen en sus manos la política y los programas de vivienda del Estado.

El papel dominante del Estado en el sector de la vivienda se acentúa cada vez más, por varias razones. Como se expresó, el Estado tiene cada vez más acceso a fuentes externas de financiamiento. Segundo, el papel del sector privado va disminuyendo, pues a las instituciones les resulta cada vez más difícil prestar a largo plazo en un contexto inflacionario. Tercero, el IESS sigue dedicando una gran proporción de sus crecientes ingresos a inversiones en vivienda. Por último, el Banco Central mantiene un servicio de redescuento de préstamos que no sólo apoya a las instituciones públicas sino a las mutualistas (con lo cual éstas dependen cada vez más del Gobierno).

El BEV, institución principal de financiamiento de la vivienda, creada a principios de 1960, se encarga de otorgar crédito para la construcción, la compra y el mejoramiento de viviendas para familias de ingresos bajos y medianos. Para obtener fondos, el BEV puede captar ahorro, emitir bonos y contratar préstamos. En los últimos años ha aumentado considerablemente sus actividades, favorecidas en gran medida por tener acceso a fuentes de crédito externo para vivienda. A la vez, su capacidad de captar recursos -- aunque con intervención del Estado -- ha aumentado. Con ello se ha expandido el crédito para vivienda a familias de bajos y medianos ingresos.

El IESS le sigue en importancia. Como compañía nacional de seguridad social, genera ingresos -- aportes de empleadores y empleados -- que superan pagos y gastos. Ese ingreso neto se invierte en actividades generadoras de nuevos ingresos, como el crédito para vivienda. Hasta 1982, el IESS actuó en la práctica como promotor de la vivienda y fuente de crédito a largo plazo, pero dejó de cumplir la primera de esas actividades cuando advirtió que estaba incurriendo en pérdidas considerables porque no lograba ajustar los precios de venta a los aumentos de costos, ni reflejar todos los costos en los

precios de venta. Por este motivo, actualmente sólo otorga crédito a largo plazo a beneficiarios del seguro social para comprar o mejorar su vivienda. Este crédito, que continúa creciendo, se otorga a tasas de interés muy por debajo de la tasa inflacionaria, por lo que esa actividad no preserva el valor real de los recursos de inversión del IESS.

E. Recursos para el Financiamiento de la Vivienda

1. Las Asociaciones Mutualistas

Dentro del sector financiero formal, las mutualistas van perdiendo terreno en sus esfuerzos por captar ahorro. No pueden competir eficazmente con otras instituciones financieras en atraer depósitos de ahorro. En 1980 tenían el 39 por ciento de los depósitos de ahorro del país^{6/}. En 1987, esa proporción había bajado al 19 por ciento, reduciéndose año tras año en el presente decenio. La baja anual mayor de la participación de las mutualistas en el ahorro total fue la del período 1986-87: del 26 por ciento al 19 por ciento.

Para el 31 de diciembre de 1987, el ahorro depositado en las mutualistas ascendía a S/39,500 millones, y constituía el 86 por ciento del total de sus recursos. El crédito otorgado por otras instituciones les proporcionó otros S/2,000 millones, o sea 5.1 por ciento del total de sus recursos. Alrededor de la mitad de esos recursos provienen de depósitos de bonos emitidos por el BEV. La otra mitad se origina en el Banco Central y se canaliza a través de su mecanismo de redescuento.

Otra fuente importante son los bonos hipotecarios que emiten la mayoría de las mutualistas y que adquiere el Banco Central. Esos bonos tienen una rentabilidad del 12 por ciento y tienen el respaldo de hipotecas de baja rentabilidad. En esencia, esto permite a las mutualistas eliminar de sus carteras muchas de esas hipotecas, mejorando así su rentabilidad. El Banco Central está autorizado a adquirir hasta S/2.850 millones en bonos, de los cuales S/1.700 millones se habían emitido para el 1 de mayo de 1988. Estas instituciones emiten también otros bonos hipotecarios, adquiridos por inversionistas.

Total de los recursos (Miles de millones de sucres)

	<u>1986</u>	%	<u>1987</u>	%
	S/		S/	
Depósitos de ahorro	25.6	93.0	34.0	91.0
Préstamos bancarios	1.1	4.0	2.0	5.0
Bonos hipotecarios	0.8	3.0	1.6	4.0
<u>TOTAL</u>	<u>27.5</u>	<u>100.0</u>	<u>37.6</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Superintendencia de Bancos

^{6/} Incluye la banca privada, el BEV, el BNF y las mutualistas, pero no las cooperativas de ahorro y crédito.

Las mutualistas siguen utilizando en gran medida los depósitos de ahorro como fuente de recursos, si bien los recursos de otras fuentes han aumentado.

2. El BEV

En 1987 los recursos del BEV para inversiones aumentaron considerablemente, aunque no en todas las categorías. El mayor incremento se produjo en el monto de los recursos obtenidos mediante la emisión de bonos y otros valores financieros. Para el 31 de diciembre de 1987, el monto en circulación era de S/16,000 millones lo que supone un incremento del 53.5 por ciento con respecto a los años anteriores, cuando el total ascendía a S/10,500 millones. En su mayor parte, este aumento obedeció al hecho de que en noviembre de 1987 el Gobierno autorizó por decreto al BEV a emitir nuevos bonos - por S/4,500 millones - que los bancos comerciales y las compañías de seguros tuvieron la obligación de comprar. En general, la Ley impone a las instituciones financieras la obligación de adquirir las emisiones de valores del BEV, con lo cual éste tiene acceso de cuando en cuando a un mercado cautivo de recursos financieros.

El aumento de recursos que siguió en importancia al anterior provino de la obtención de créditos externos e internos. Para el 31 de diciembre de 1987, el BEV había obtenido financiamiento por S/11,400 millones, de los cuales S/8,200 millones procedían de entidades internacionales y S/2,300 millones de fuentes nacionales. El aumento global de 1987 fue del 39.3 por ciento, proveniente enteramente de financiamiento internacional.

A continuación se desglosan las cifras.

Crédito obtenido por el BEV (Millones de sucres)

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>Variación</u> <u>Porcentual</u>
<u>Instituciones nacionales</u>			
BEDE	1,275	1,208	-5.3%
IETEL	1,000	500	-50.0%
Otras	143	635	444.0%
Sub-Total	<u>2,418</u>	<u>2,343</u>	<u>-3.1%</u>
<u>Entidades internacionales</u>			
Federal Home Loan Bank ⁽¹⁾	775	1,169	50.8%
Paine Webber ⁽¹⁾	1,968	2,405	22.2%
Banco Mundial	2,300	4,506	95.9%
USAID	237	358	51.1%
BID	500	634	26.8%
Sub-Total	<u>5,780</u>	<u>9,702</u>	<u>57.0%</u>
<u>TOTAL</u>	<u>8,198</u>	<u>11,415</u>	<u>39.3%</u>

(1) En el marco del Programa de Garantía de Viviendas de USAID.

FUENTE: Superintendencia de Bancos, BEV

La tercera fuente del BEV para financiamiento de vivienda proviene de los depósitos de ahorro. El aumento de 1987 fue de apenas un 13.4 por ciento, ascendiendo a un total de S/8,400 millones. Fue el incremento anual más reducido de sus recursos. En general, las personas ahorran en el BEV para acumular la entrega inicial para la compra de una casa.

En el cuadro siguiente se descomponen las tres fuentes de recursos.

Recursos para el Financiamiento de la Vivienda
(Millones de sucres)

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>Variación</u> <u>Porcentual</u>
Depósitos	7,382	8,373	13.4%
Préstamos	8,198	11,415	39.3%
Emisión de bonos	10,445	16,045	53.5%
<u>TOTAL</u>	<u>26,335</u>	<u>35,833</u>	<u>36.0%</u>

3. El IESS

Las fuentes de financiamiento de la vivienda del IESS provienen de la diferencia entre los aportes que recibe y la suma de sus gastos y sus pagos a los beneficiarios. Entre 1982 y 1987, esa diferencia ascendió a S/185,200 millones, de los cuales el 34 por ciento (S/63,600 millones) se invirtieron en crédito hipotecario. Esa proporción aumentó de un mínimo del 23 por ciento (1982) a un máximo del 40.8 por ciento (1987).

(Millones de sucres)

<u>Año</u>	<u>Total de</u> <u>la inversión</u> <u>el IESS</u>	<u>Préstamos</u> <u>hipotecarios</u>	<u>Proporción de la</u> <u>inversión en</u> <u>crédito hipotecario</u>
1982	S/15,794	3,647	23.0%
1983	21,342	5,860	27.5%
1984	26,342	9,326	34.6%
1985	35,996	11,221	31.0%
1986	42,875	16,433	38.3%
1987	42,876	17,076	40.8%
<u>TOTAL</u>	<u>185,225</u>	<u>S/63,56</u>	<u>34.0%</u>

FUENTE: IESS

4. Resumen Sobre los Recursos para Vivienda

En Ecuador, los recursos para financiar la vivienda proceden de cinco grandes fuentes:

- . Los depósitos de ahorro efectuados en el BEV y las mutualistas, que totalizaron S/42,400 millones en 1987, lo que supone un aumento de S/9,700 millones (un 29 por ciento) con respecto a 1986.
- . Las inversiones del seguro social, que representaron S/17.100 millones en 1987 para el sector.
- . Las cédulas hipotecarias emitidas por el BEV y las mutualistas, por un monto de S/16,100 millones para el 31 de diciembre de 1987. De ese total, S/6,300 millones correspondieron a 1987.
- . El otorgamiento de crédito externo al BEV, que ascendía a S/9,100 millones en diciembre de 1987, habiendo aumentado en S/3,300 millones en 1987.
- . El crédito interno, que representaba S/800 millones hasta el 31 de diciembre de 1987, o sea una leve disminución con respecto a los años anteriores. En esta categoría se incluye el redescuento del Banco Central.

El total de los nuevos recursos que afluyeron al sector de la vivienda en 1987 fue de S/36,900 millones. Casi la mitad (el 46 por ciento) provino del IESS.

Flujo Neto de Recursos - 1987 (Millones de Sucres)

<u>Fuentes</u>	<u>Cooperativas</u>	<u>BEV</u>	<u>IESS</u>	<u>Totales</u>
Ahorro	8.4	1.0	--	9.4
Aportes del IESS	--	--	17.1	17.1
Hipotecas	0.8	5.5	--	6.3
Crédito externo	--	3.3	--	3.3
Crédito interno	0.9	(0.1)	--	0.8
<u>TOTAL</u>	<u>10.1</u>	<u>9.7</u>	<u>17.1</u>	<u>36.9</u>

El ahorro representó sólo S/9,400 millones, o sea el 25 por ciento del total de los nuevos recursos financieros que afluyeron al sector del financiamiento de la vivienda.

F. Uso de los Recursos

1. Asignación de los Recursos

En 1987, las tres instituciones principales de financiamiento de la vivienda para personas de ingresos bajos y medios invirtieron S/27,200 millones en esos fines. A saber:^{2/}

Mutualistas	S/1,500 millones
BEV	8,600 millones
IESS	17,100 millones
<u>TOTAL</u>	<u>S/27,200 millones</u>

El BEV y el IESS invirtieron la mayor parte de sus nuevos recursos en préstamos para la vivienda. En cuanto al IESS, éste invirtió el 100 por ciento de los recursos asignados para otorgar préstamos para vivienda en el sector. El BEV obtuvo recursos nuevos por S/9,700 millones, e invirtió S/8,400 millones en otorgar préstamos para vivienda. En cambio las mutualistas obtuvieron nuevos fondos por S/10,100 millones, pero sólo invirtieron S/1,500 millones (un 16 por ciento) en el otorgamiento de crédito para vivienda. De esto se desprende claramente que las mutualistas no están cumpliendo con su obligación de brindar financiamiento para vivienda a sus depositarios, lo cual es en gran parte explicable por la inflación, que está fuera del alcance de ellas.

2. Los Beneficiarios

En general, las tres instituciones principales otorgan préstamos relativamente pequeños. En 1987 el monto promedio de los préstamos otorgados por las mutuales fue de S/1,020,000, lo que supone una disminución con respecto a 1986 (S/1,490,000). Para poner esas cifras en su debida perspectiva, una vivienda familiar de 36 m² construida en Guayaquil dentro del Programa de Garantía de Viviendas de USAID se vende en S/1.1 millones. Aunque las mutualistas concedieron sólo 1,427 préstamos en 1987, es evidente que pueden llegar a familias con ingresos inferiores a la media, que es el nivel máximo autorizado en el contexto del programa de USAID.

El BEV también llega a las familias de bajos ingresos, como se puede inferir por la cantidad promedio de los préstamos que otorga. En 1987, el monto del 95.8 por ciento de los recursos dados en préstamos fue inferior a S/1,000,000, lo que supone un aumento considerable en este tipo de préstamos con respecto a 1986, en que sólo el 89.7 por ciento de los préstamos no

^{2/} Las cifras del BEV y las mutualistas reflejan el aumento de su cartera de crédito hipotecario en 1987; las del IESS, el monto de los préstamos hipotecarios otorgados en ese año.

llegaban a S/1,000,000. Estos datos son aún más significativos si se tiene en cuenta el alto nivel de la inflación y el aumento continuo de los costos y el precio de la vivienda.

BEV - Valor de los Préstamos, Por Monto
(Millones de Suces)

		<u>1986</u>		<u>1987</u>		<u>Variación</u>
		<u>Monto</u>	<u>%</u>	<u>Monto</u>	<u>%</u>	<u>Porcentual</u>
Hasta	S/50,000	18.6	0.4	-		(100.0)%
S/50,000 -	100,000	65.4	1.3	61.2	0.7	(6.5)%
100,000 -	500,000	3,794.6	73.9	4,054.4	47.1	6.9 %
500,000 -	1,000,000	724.6	14.1	4,135.6	48.0	470.7 %
1,000,000 -	5,000,000	175.8	3.4	358.6	4.2	140.0 %
Más de	5,000,000	354.7	6.9	-	-	(100.0)%
<u>TOTAL</u>		<u>5,133.7</u>	<u>100.0%</u>	<u>8,609.8</u>	<u>100.0%</u>	<u>67.7 %</u>

FUENTE: BEV

Puede suponerse que la mayoría de los prestatarios del BEV se hallan por debajo de la media de los ingresos. Esto no sólo se debe a la política del BEV, sino que obedece en parte al hecho de que el monto de sus préstamos sólo permite adquirir casas relativamente modestas, que son las asequibles a las familias de bajos ingresos.

El IESS otorga crédito para la adquisición o mejoramiento de viviendas nuevas o viejas, por montos de hasta S/2,400,000. Dado ese tope, una familia en la que hay dos o más contribuyentes del seguro social puede obtener crédito a 30 años, al 18 por ciento de interés. Las tasas de interés de los préstamos de menor volumen son las siguientes:

- . 14% para préstamos de hasta S/1,500,000
- . 16% para préstamos de S/1,500,000 a S/2,000,000
- . 18% para préstamos de más de S/2,000,000

Se estima en S/1,700,000 el monto medio de los préstamos en 1987, de lo que se desprende que los beneficiarios del IESS deben, en general, tener ingresos más altos que los del BEV, pues de otro modo no podrían amortizar los cuotas implícitas en préstamos por esas sumas.

V. LA MOVILIZACION DE LOS RECURSOS

En los capítulos anteriores se ha presentado la situación económica actual del Ecuador y las posibilidades futuras de crecimiento en el ingreso. También se ha examinado el sistema financiero y su capacidad de convertir el ahorro del público en recursos que puedan ser canalizados hacia la inversión productiva, prestándose atención especial a las instituciones intermediarias del sector vivienda y el grado en que estas instituciones han podido participar en los mercados financieros para obtener sus recursos. En cuanto a la infraestructura, se han analizado las fuentes de financiamiento actual, y se han identificado algunos de los problemas confrontados por este sector.

Si bien en el análisis anterior se han podido ver algunas de las limitaciones existentes para obtener una mayor movilización de recursos hacia el sector vivienda, es necesario examinar en detalle las posibilidades y las diferentes opciones disponibles para canalizar fondos adicionales. En este capítulo se lleva a cabo ese examen, dividiéndose el análisis en tres secciones:

- . Aumento del Volumen de Recursos Existentes, donde se revisan las posibilidades de obtener un mayor volumen de fondos de las estructuras actuales a través de la eliminación de algunas limitaciones importantes.
- . Introducción de Nuevos Recursos, sección donde se analizarán las posibilidades de atraer nuevas fuentes de recursos para dirigirlos al sector vivienda.
- . Maximizar la Eficiencia, donde se evalúa la posibilidad de lograr un mayor impacto con una cantidad específica de recursos al aumentar la eficiencia del uso de esos recursos.

Una vez que se haya concluido este examen sobre las posibilidades de movilizar recursos adicionales, será posible formular recomendaciones de política, y determinar estrategias de acción. Estas actividades se llevarán a cabo en capítulos posteriores.

A. Aumento del Volumen de Recursos Existentes

Si se enfoca la vivienda como una de muchas actividades productivas en la economía, entonces, en el grado en que se incrementen los recursos globales para inversión, habrá un incremento en alguna proporción específica en los recursos disponibles para vivienda. En este sentido, conviene analizar, en primer instancia, cuales son las posibilidades actualmente en el Ecuador de incrementar los fondos totales disponibles para inversión.

La liberación de las tasas pasivas de interés ha demostrado cómo el pago de tasas reales positivas estimulan la captación del ahorro financiero. Sin embargo, a pesar de que legalmente se han liberado las tasas pasivas, al permanecer limitadas las tasas activas, indirectamente se establece un tope a las tasas pasivas. Puesto que las instituciones financieras no pueden pagar al ahorrante tasas más altas que las que obtienen como ingresos (es decir, las tasas activas), toda limitación al ingreso implica una limitación del pago al ahorrante. La sensibilidad del ahorro ecuatoriano a las tasas de interés ha sido cuantificada en un estudio hecho en 1986 sobre el mercado de capitales del Ecuador^{1/}. En base a análisis estadísticos se determinó que el ahorro financiero, bajo condiciones similares a las experimentadas durante el período analizado (1975 a 1985), incrementaría un 6 por ciento por cada incremento del 10 por ciento en las tasas pasivas de interés.

Tomando en cuenta el grado de sensibilidad demostrado por el ahorro ante incrementos en las tasas pasivas, y tomando en cuenta el hecho que actualmente existen limitaciones indirectas a esas tasas, se puede concluir que hay posibilidades en el Ecuador para aumentar los recursos disponibles para inversión. Para lograr este aumento, deben modificarse las regulaciones que impiden el pago de tasas mayores al ahorrante:

- . Altos encajes bancarios
- . Créditos a las instituciones financieras a tasas subsidiadas
- . Topes a las tasas activas
- . Inversiones obligatorias en valores con tasas de interés debajo del mercado.

Sin embargo, la experiencia de las instituciones especializadas en vivienda indica que no es una condición suficiente el aumentar el nivel del ahorro financiero para obtener un flujo de recursos hacia el sector. Como se ha visto en el capítulo IV, el sector financiero de vivienda no ha podido competir, bajo las condiciones actuales, para obtener recursos del público. La participación de instituciones como el BEV y las mutuales en el ahorro total ha descendido en comparación a la del resto de las instituciones financieras. Las instituciones de vivienda, o han experimentado un crecimiento en su dependencia de recursos externos y del Estado, o han tenido que diversificar fuertemente sus actividades fuera de la vivienda.

Es necesario modificar los elementos que impiden que la inversión en vivienda sea tan atractiva como otras alternativas de inversión que compiten por los mismos recursos financieros. Algunos de esos elementos son:

^{1/} Capital Markets Report. SRI Internacional. July 1986.
Ver Appendix I, Página 1.

- . Desde el punto de vista de las instituciones financieras, los préstamos de vivienda a largo plazo con tasas de interés fijas son altamente riesgosos.^{2/} Este riesgo se deriva principalmente de la naturaleza de los pasivos de estas instituciones, los cuales son rápidamente ajustables a cambios en las tasas de interés.

- . Para ciertos segmentos del mercado, en particular para los individuos de ingresos medios, los préstamos de largo plazo a tasas variables de interés no son atractivos, debido a que sus ingresos no se ajustan con la misma rapidez de la inflación, mientras que los intereses, en un sistema de tasas flotantes, sí lo hacen.

- . Otros segmentos del mercado, cuyos ingresos históricamente se han ajustado a niveles similares a los de la inflación, pueden ser inducidos a aceptar tasas variables de interés. Estos segmentos, sin embargo, están conformados por individuos de ingresos menores, y los préstamos a este sector presentan problemas especiales:
 - .. Altos Costos Administrativos. Instituciones financieras tales como los bancos y las mutuales están orientadas, en su estructura de empleo, activos fijos, y filosofía en general, hacia préstamos relativamente grandes con procedimientos relativamente bien estandarizados. Por otro lado, el segmento del mercado de menores recursos requiere préstamos de poco monto y procedimientos más complejos cuando existen problemas con el colateral.

 - .. Sistemas de Entrega Débiles. Otras instituciones, tales como las cooperativas de ahorro y crédito, cuyas estructuras sí están orientadas a ese segmento del mercado, no tienen la misma fortaleza técnica y administrativa de otras instituciones.

^{2/} El riesgo de interés se reduce en el grado en que la institución pueda colocar hipotecas en un mercado secundario. Sin embargo, el mercado, dados los altos niveles de inflación, tampoco acepta hipotecas a tasas fijas. Un mecanismo como el Fondo de Financiamiento de Vivienda permite transferir el riesgo de interés al Banco Central para las hipotecas que cumplen ciertos requisitos, tales como el nivel de ingreso del prestatario.

- .. Sensibilidad a Presiones. El BEV, que también ha demostrado una capacidad para operar dentro de este segmento del mercado, está sujeto a ciertas presiones, lo que dificulta su operación bajo condiciones de libre competencia.

Es posible, sin embargo, modificar en un plazo corto algunos de los elementos que impiden la capacidad de competir de la inversión en vivienda. La introducción de préstamos con tasas de interés ajustables de acuerdo a un índice que ofrezca protección en contra de la inflación indudablemente que ayudaría a resolver gran parte del problema desde el punto de vista de las instituciones financieras. Por otro lado, sería necesario resolver los problemas encontrados por el lado de la demanda de préstamos tales como la falta de ajuste del ingreso de los sectores medios a la inflación.

En el caso de mercado de ingresos medios, una posible solución tendría que estar ligada a reducir el riesgo que, al usar las tasas variables, y durante la vida del préstamo, la inflación aumente a niveles tales que el individuo de ingresos medios no disponga de los recursos para continuar sus pagos. Una forma de reducir este riesgo es incrementado los requisitos del porcentaje del pago de entrada, de tal forma que las cuotas de amortización signifiquen un porcentaje bajo del ingreso. De esta manera, se crearía un colchón amortiguador para absorber aumentos en la tasa de interés que no estuvieran acompañados por aumentos en el ingreso de los individuos de este segmento del mercado. Asimismo, el pago de entrada alto puede ser mezclado con la acumulación de intereses (amortización negativa) cuando éstos excedan los incrementos de la capacidad de pago. La amortización negativa, si bien no es un subsidio ya que por definición lo que hace es capitalizar los intereses (y no perdonarlos), debe ser vista como una solución temporal para un número limitado de años (dentro del plazo del préstamo) en que la tasa de interés exceda el incremento en la capacidad de pago del deudor. De continuar indefinidamente (e.g. durante la vida de préstamo) la discrepancia entre tasas de interés e incremento en capacidad de pago, la amortización negativa no ofrece una solución.

Una condición importante para que los individuos de ingresos medios puedan acumular el pago de entrada alto es que puedan proteger el valor real del ahorro hasta llegar al volumen de recursos requerido. Dentro del esquema de tasas activas libres será mas viable a las instituciones financieras pagar un interés real positivo, ya que a su vez estarán obteniendo ingresos reales positivos.

En el mercado formado por los individuos de menores ingresos es más factible la aceptación de tasas variables dado que

históricamente^{3/} sus ingresos han preservado su valor real. Es posible encontrar soluciones para este segmento del mercado en un corto plazo que permitan a las instituciones financieras vender en mayor volumen sus productos hipotecarios y, en base a esas venta, competir por el ahorro.

El problema de los altos costos administrativos de este mercado para los bancos y mutualistas podría ser resuelto de varias formas. Dos ejemplos son:

- . Reposicionando las instituciones hacia ese mercado a través de estrategias que faciliten estructuras de costos similares a las de instituciones que operan en ese segmento. Una posible estrategia sería abrir departamentos orientados a ese mercado, organizados de forma similar a las cooperativas de ahorro y crédito.
- . Trabajando de cerca con las cooperativas de ahorro y crédito canalizando recursos a través de ellas o "rentando" sus estructuras productoras de hipotecas.

Las cooperativas de ahorro y crédito mismas podrían ser fortalecidas en sus funciones administrativas y de manejo financiero, de tal forma que puedan originar altos volúmenes de préstamos hipotecarios y darles servicio adecuadamente. Instituciones tales como FECOAC y la Superintendencia de Bancos podrían ser vehículos para minimizar el costo de proveer asistencia técnica a las cooperativas.

Las posibilidades del BEV de competir por recursos financieros, como se ha señalado, se ve limitada por las presiones políticas que podrían surgir al tratar de implementar esquemas de tasas variables. En este sentido es posible visualizar, en el corto plazo, una mayor dependencia de esa institución en recursos extranjeros o estatales. Sin embargo, a medida que otras instituciones financieras (e.g. cooperativas y mutualistas) expandan el uso de préstamos a tasas variables y éstos se vuelvan más común, las posibilidades de participación del BEV en ese mercado de tasas ajustables será mayor.

En el grado en que puedan corregirse los impedimentos señalados en los párrafos anteriores, será posible para el sector vivienda competir por recursos financieros, y beneficiarse de incrementos globales en el ahorro.

^{3/} Por ejemplo, en la Memoria Anual 1986. Banco Central del Ecuador, páginas 39-42, se muestra un cálculo del crecimiento, en términos reales, del salario mínimo. De acuerdo a ese cálculo, durante los 17 años entre 1970-86, los salarios mínimos crecieron a una tasa real anual del 5.6 por ciento.

B. Introducción de Nuevos Recursos

Dentro del contexto del sistema financiero del Ecuador, existen oportunidades para movilizar recursos para el sector vivienda a través de mecanismos y de fuentes no tradicionales. Sin embargo, estas oportunidades deben ser vistas como alcanzables únicamente en el mediano o largo plazo. Dos posibles fuentes de recursos merecen la pena ser destacadas:

- . Inversionistas institucionales
- . Las bolsas de valores.

Una vez que se logre generalizar la introducción de un instrumento de largo plazo protegido contra la inflación, tales como las hipotecas con tasas de interés que varíen en relación a un índice que, a su vez, se mueva de acuerdo a la inflación, sería posible convertir esos préstamos en títulos valores. Inicialmente, esos títulos valores podrían ser colocados con inversionistas institucionales (e.g. compañías de seguro, quienes legalmente están capacitadas para invertir en hipotecas, o fondos de pensión), para quienes potencialmente estos títulos valores tendrían un gran atractivo. A medida que estos inversionistas institucionales profundicen su tenencia de estos títulos valores, irá surgiendo un mayor volumen de transacciones, y entonces, al desarrollarse una mayor profundidad en este mercado, se facilitaría la entrada de inversionistas individuales (o sea, el público). Gradualmente, también será posible utilizar las bolsas de valores como nueva fuente de recursos.

Para lograr la creación de esos títulos valores sería necesario primero consolidar el instrumento base, el cual es el préstamo hipotecario, obteniendo seguro de repago si es necesario para asegurar la calidad del colateral. Igualmente, sería necesario crear un "conducto", a cargo de convertir las hipotecas en títulos valores con características atractivas. Este "conducto", también a cargo de llevar la contabilidad de pagos, y administrar en general el funcionamiento del título valor, podría ser una institución como FECOAC en el caso de las cooperativas, o ANME en el caso de las mutualistas. En ambos casos, sería necesario una asistencia técnica fuerte tanto para el montaje como para la operación de los "conductos."

C. Maximizar la Eficiencia

Una tercer forma de incrementar el volumen efectivo de fondos al sector vivienda es a través de una mayor eficiencia en el uso de los recursos existentes. En este sentido, se debe analizar el uso tanto de los recursos provenientes del ahorro financiero, como el de los recursos obtenidos y utilizados por el sistema de infraestructura, descritos en el Apéndice B.

Para lograr una mayor eficiencia en el impacto de los recursos destinados a vivienda existen las siguientes oportunidades:

- . Crear estándares realistas en cuanto al uso de materiales de construcción, desarrollos urbanos y calidad de vivienda. En la actualidad, los estándares establecidos por los diferentes municipios no corresponden a la realidad ecuatoriana, y frecuentemente son un impedimento para encontrar soluciones habitacionales que resulten en mejoras sustanciales de las condiciones existentes.

- . Consolidar la capacidad administrativa y financiera de los municipios. Estas entidades se han vuelto altamente dependientes de recursos extranjeros y estatales. Tienen, sin embargo, grandes posibilidades de ordenar sus finanzas y convertirse en verdaderos contribuyentes al sistema vivienda/infraestructura urbana. Por ejemplo, en el caso de la municipalidad de Quito, para el servicio de agua el porcentaje de producción registrado por medidores no excede el 50 por ciento. Asimismo, el porcentaje de agua consumida no facturada es de alrededor del 45 por ciento. Por otro lado, en los municipios, la política programática no se ha desarrollado lo suficiente como para incrementar la eficiencia de las actividades administrativas y técnicas. En las empresas municipales los procesos de contabilidad no se han implantado íntegramente, dificultando la determinación de costos reales. También existe un limitado reconocimiento de la importancia de la labor de mantenimiento preventivo, reflejado en la escasa asignación de recursos a esa actividad. Otros problemas que confrontan los municipios y sus empresas son la excesiva disponibilidad de mano de obra no calificada y escasa disponibilidad de mano de obra calificada, así como deficiencia de reglamentos y procedimientos oficiales para señalar las funciones específicas y responsabilidades que corresponde a cada empleado.

- . Promover el uso de recursos propios. Tal y como lo demuestran los barrios espontáneos, los individuos de menores ingresos tienen la capacidad y la voluntad de poner recursos propios para mejorar sus viviendas. Usualmente, sin embargo, es extremadamente difícil para ellos obtener los recursos para la construcción de la infraestructura más básica, lo cual a su vez impide la legalización final de la tenencia de sus lotes. En este sentido, una forma de movilizar recursos adicionales al sector

vivienda sería la de estructurar proyectos para el desarrollo de lotes con servicios mínimos, a los cuales podrían incluso contribuir los futuros dueños con su propio trabajo, y ofrecer el financiamiento para la compra de esos lotes bajo los mecanismos de tasas de interés ajustables.

A través de la maximización de la eficiencia en el uso de los recursos se lograría incrementar el impacto obtenido en encontrar soluciones habitacionales con un monto específico de recursos. Unido a una mayor habilidad del sector financiero de la vivienda en captar el ahorro, y, en un mediano plazo, a través de nuevos mecanismos para atraer el ahorro, es posible obtener aumentos significativos en el Ecuador de los medios para resolver el problema habitacional.

VI. RECOMENDACIONES

En este capítulo se presenta una serie de recomendaciones como parte de la estrategia de corto y largo plazo que puede ser seguida para promover la movilización de recursos hacia el sector vivienda. Las recomendaciones están basadas en las conclusiones de los capítulos anteriores, en especial las del Capítulo V sobre la movilización de recursos. Las recomendaciones son:

. Continuar Apoyando la Liberalización de los Mercados Financieros.

De acuerdo al análisis en capítulos anteriores, tasas reales positivas de interés pueden tener un impacto positivo en incrementar el ahorro financiero. Un aumento global del ahorro en esta forma crea un marco favorable para la movilización de recursos al sector vivienda.

En particular, es necesario apoyar la eliminación de límites a las tasas de interés activas. Al mismo tiempo, sería deseable asistir en la búsqueda de soluciones para que las actividades consideradas prioritarias por el Estado obtengan recursos de crédito. Estas soluciones deberán, en lo posible, estar basadas en mecanismos que complementen o suplan deficiencias del mercado, y no en la introducción de nuevas distorsiones.

. Promover la Integración del Sector Financiero de Vivienda al Mercado Financiero Nacional

A medida que se proceda con la liberalización de los mercados financieros, el sector financiero de la vivienda debe ser también liberalizado. De otra forma, las tendencias observadas a la fecha, es decir, la dependencia en recursos estatales y recursos externos, continuarán, solo que con mayor fuerza. Existen tres áreas que deben tratarse con urgencia:

- .. Indexación de Préstamos a Largo Plazo. Mientras no se reduzca el riesgo de cambios bruscos en las tasas de interés, las instituciones (en especial las privadas) no canalizarán recursos de largo plazo al sector.

- .. Promover Indexación para Ciertos Depósitos de Ahorro. La indexación de préstamos en ciertos segmentos del mercado, como por ejemplo en el grupo de ingresos medios, es mas riesgosa ya que los salarios no se ajustan con la misma rapidez que la inflación. La indexación de depósitos de ahorro, a ser utilizados para acumular el pago de entrada, podría contribuir a crear mecanismos para reducir el riesgo de una posible disminución en la capacidad de pago en un contrato de préstamos con intereses flotantes. Al permitir la preservación del valor real del ahorro, los depósitos indexados permitirían la acumulación de un pago de entrada mayor (30 por ciento o más). Este pago de entrada mayor proveería un margen de seguridad para la amortización negativa en caso que la capacidad de pago de un individuo de ingresos medios no permita, en períodos inflacionarios altos pero no sostenidos indefinidamente, la amortización total del principal y el interés. La indexación de estos depósitos de ahorro para pagos de entrada puede ser llevada a cabo evitando distorcionar el mercado de captaciones.

- .. Reducir y Eliminar las Tasas de Interés Subsidiadas. Este problema se aplica en particular a las instituciones estatales en el sector vivienda. El subsidio, que se presenta en la forma de intereses sobre préstamos a tasas menores que las del mercado, tiene un costo significativo. Este costo es pagado por las instituciones financieras privadas y estatales cuando tienen que utilizar sus recursos, adquiridos a costo de mercado, para comprar bonos del BEV a tasas significativamente mas bajas. También es pagado por las actividades productivas que dejan de ser financiadas al no poder competir con esos mecanismos obligatorios. En el caso del IESS, el costo será pagado, tarde o temprano, o por el Estado, que tendrá que hacer transfusiones masivas a esa institución cuando llegue a su período actuarial de madurez, o los beneficiarios al recibir servicios o pagos de seguro muy por debajo de los que contrataron. Las tasas de interés cobradas por el IESS no preservan el valor real de sus reservas, y, por otro lado, impiden que el beneficio de esos recursos utilizados para financiar vivienda tengan un impacto más amplio y mejor distribuido.

. Promover el Fortalecimiento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito están estructuradas para dar servicios financieros a individuos de menores ingresos, el segmento poblacional donde existen mayores necesidades de vivienda. Con la inclusión de estas entidades dentro de las instituciones supervisadas por la Superintendencia de Bancos, y dada la existencia de un vehículo como FECOAC, es posible ampliar y fortalecer el papel que estas cooperativas pueden jugar en el financiamiento de la vivienda. Algunas de las formas que pueden ser exploradas para ampliar y fortalecer el papel de estas instituciones son:

- .. Consolidación de Areas Administrativas y de Manejo Financiero. Se puede apoyar directamente a las cooperativas más grandes, o a través de FECOAC en el caso de las mas pequeñas. El apoyo estaría orientado tanto a fortalecer sus sistema de administración como a consolidar su manejo financiero, en especial el financiamiento de vivienda.

- .. Interconexión con Cooperativas de Vivienda. Siempre con el propósito de ampliar y fortalecer el papel de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector vivienda, es conveniente explorar la forma en que estas entidades puedan ser interconectadas con las cooperativas de vivienda. La ventaja de esta interconexión es que, por un lado, las cooperativas de vivienda son un mecanismo relativamente eficiente para proveer soluciones habitacionales en gran volumen. Por otro lado, estas cooperativas no cuentan con la infraestructura de apoyo y/o supervision con que cuentan las cooperativas de ahorro y crédito (e.g. FECOAC y la Superintendencia de Bancos). En este sentido, convendría o adjuntar ciertas cooperativas de vivienda existente a cooperativas de ahorro y crédito, o apoyar técnicamente a cooperativas de ahorro y crédito para que desarrollen sus propias cooperativas de vivienda. Sobre todo, conviene promover el desarrollo de cooperativas de vivienda en que se ofrezcan lotes servidos y no necesariamente viviendas completas, y proyectos con un alto componente de contribución de trabajo de los miembros. De esta forma se logrará una mayor movilización de recursos propios.

.. Interconexión con las Mutuales. Dentro de la filosofía del punto anterior, conviene explorar cómo ciertas cooperativas de ahorro y crédito pueden interconectarse con instituciones mutualistas. Las mutuales están estructuradas para el segmento del mercado de vivienda compuesto por individuos de ingresos medios. Debido a la contracción en el poder de compra en ese segmento del mercado, han visto limitadas sus oportunidades de inversión y, por lo tanto, su capacidad de competir por recursos de ahorro. Conviene explorar formas en que las mutuales puedan utilizar la capacidad instalada de las cooperativas de ahorro y crédito para canalizar fondos al segmento del mercado donde existe mayor demanda. Estas nuevas oportunidades de inversión le permitirían a las mutuales competir por recursos financieros en el segmento del mercado donde tradicionalmente operan. Si se establecen estas interconexiones, las mutuales de hecho se podrían convertir en un mecanismo para canalizar el ahorro del sector medio del mercado al sector de menores ingresos.

.. Apoyo a la Superintendencia. El hecho que las cooperativas de ahorro y crédito son ahora supervisadas por la Superintendencia de Bancos las hace más atractivas para un papel ampliado. Sin embargo, el costo y técnicas de supervisión de cooperativas requiere de recursos adicionales. La Superintendencia ha hecho un gran esfuerzo al lograr auditar un 70 por ciento de las cooperativas bajo su jurisdicción. La institución debe ser apoyada para que logre auditar con regularidad un 100 por ciento de las cooperativas.

. Consolidación de los Municipios

Los municipios manejan un volumen importante de recursos con los cuales, sin embargo, no se obtienen los resultados que sería posible obtener. El papel que estas entidades pueden jugar en ayudar a encontrar soluciones habitacionales es de gran significancia, sobretodo si se enfatiza el desarrollo de lotes con servicios mínimos en vez de la construcción de viviendas completas. En este sentido, existe la necesidad en estas entidades de:

- .. Desarrollar Procedimientos Administrativos. Se deben simplificar y aclarar los procedimientos administrativos de los municipios. También, deben fortalecerse los mecanismos de planificación y de manejo financiero.

- .. Implantar Estrategia de Recuperación de Costos. Es necesario llevar a cabo una revisión de los mecanismos de precios por los servicios prestados por los municipios. En la actualidad, el elemento de subsidio a los servicios es extremadamente alto, no permitiendo la recuperación de costos totales. En general, los beneficiarios de estos subsidios son las personas de ingresos medio y altos, mientras la mayoría de personas de ingresos bajos no tienen acceso a la red formal de servicios (en particular el agua) y deben obtenerlos a través de otros medios que usualmente son altamente costosos. Algunos de los elementos que debe tomar en cuenta la estrategia de recuperación de costos son:
 - Eliminar desperdicios en la entrega de servicios (de nuevo, en particular el agua).
 - Cobrar tarifas que sean realmente representativas del costo de entrega del servicio y que permitan la reposición de los activos fijos involucrados.
 - Evaluar la posibilidad de incrementar las tarifas de acuerdo a incrementos en la capacidad de pago (puede ir ligado a una política de impuestos a los bienes inmuebles).
 - Incrementar la facturación del uso de servicios. En otras palabras, reducir el número de beneficiarios a los cuales no se cobra por los servicios.
 - Estudiar políticas de recolección de pagos en mora.

- .. Promover el Uso de Estándares Realistas. Debe promoverse el uso común, en los diversos municipios, de estándares realistas en cuanto al uso de materiales de construcción, desarrollos urbanos, y calidad de vivienda.

.. Promover el Uso de Recursos Propios. En la construcción de infraestructura de servicios para comunidades habitacionales, es deseable promover el trabajo voluntario de los futuros beneficiarios como una forma de reducir costos.

. Apoyar el Desarrollo del Mercado Secundario

Una vez que se logre establecer el mecanismo de indexación de préstamos hipotecarios, el desarrollar un mercado secundario de valores respaldados por hipotecas será cuestión de implantar procedimientos institucionales ya probados en otros países. En particular, se deben promover los siguientes pasos en el mediano plazo:

- .. Crear un marco legal para la introducción de títulos valores respaldados por hipotecas con intereses variables.
- .. Evaluar la necesidad de reducir el riesgo de estos instrumentos a través de garantías bancarias o seguros.
- .. Establecer el "conducto" a cargo de la administración del título valor.
- .. Mercadear el título valor a inversionistas individuales e institucionales.

Para facilitar la cuantificación del impacto de estas recomendaciones, es posible diseñar "paquetes" de políticas los cuales pueden ser usados para identificar supuestos a ser incluidos en el Modelo sobre Calidad de Vivienda (MCV) del Instituto Urbano de Washington. En esta sección se presentan tres "paquetes", representando tres alternativas de políticas. El primero está basado en la continuación de las políticas existentes, y supone que no se logra implementar ninguno de los cambios recomendados. El segundo paquete de políticas está diseñado bajo el supuesto que se lograran implementar todos los cambios recomendados, y debe ser visto como la dirección hacia la cual es deseable orientarse, más que como una meta fácilmente alcanzable. El tercer paquete de políticas está diseñado seleccionando las recomendaciones que se consideran alcanzables en un plazo relativamente corto.

Alternativa 1: No se Implementan Modificaciones a las Políticas Existentes

Esta Alternativa se caracteriza por los siguientes elementos:

- . El BEV continúa prestando a tasas de interés fijas e inferiores a la tasa inflacionaria, a sus plazos usuales. No incrementa sus depósitos del público, y expande sus actividades crediticias únicamente en el grado en que se lo permiten los préstamos externos actualmente aprobados.
- . El IESS continúa su participación en el financiamiento de vivienda, también a tasas fijas e inferiores a la inflación, y en sus términos y condiciones actuales.
- . Las mutuales no modifican sus productos hipotecarios orientados al mercado de ingresos medios e ingresos medios altos. Por lo tanto, no logran incrementar el financiamiento a ese mercado. Por otro lado, tampoco modifican su estructura de costos administrativos para poder operar en el mercado de ingresos medios - inferiores, por lo que no utilizan los recursos del fondo de Fomento de Vivienda. En resumen, estas instituciones continúan con un alto porcentaje de su cartera en colocaciones comerciales.
- . Las cooperativas de ahorro y crédito mantienen su participación en el financiamiento de vivienda, y continúan su política de pagar tasas altas y competitivas por el ahorro, si bien por debajo de la tasa inflacionaria. Asimismo, continúan prestando a tasas fijas, más altas que la de las mutuales, pero a niveles inferiores a la inflación.
- . Los municipios no incrementan su capacidad de financiar infraestructura, ya sea con fondos propios o con recursos externos. Tampoco establecen mecanismos para ayudar en la planificación del desarrollo de nuevos barrios de acuerdo a la posible demanda de los sectores de menores ingresos.

Alternativa 2: El Mercado Financiero de la Vivienda es Modificado Sustancialmente

En el Apéndice C se presenta una posible interacción de las diferentes instituciones involucradas en el financiamiento de la vivienda bajo la presente Alternativa. Es importante ver el contenido de ese Apéndice para visualizar el resultado potencial de la implementación de estas políticas. Bajo esta Alternativa las políticas son:

- . Consolidar la capacidad administrativa y de manejo financiero de los municipios y facilitarles financiamiento para la construcción de infraestructura. Igualmente, apoyar el desarrollo de instituciones como las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas de vivienda, y otras entidades tal y como se describe en el Apéndice C.
- . Promover el uso de hipotecas con tasas de interés indexadas y cubiertas en contra de la inflación, inicialmente por parte de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector privado.
- . Apoyar políticas de pago de intereses altos por depósitos en las cooperativas de ahorro y crédito.
- . Fomentar la creación de cooperativas de vivienda para el desarrollo de lotificaciones con infraestructura mínima.
- . Promover la coordinación entre los municipios y las cooperativas de vivienda para la ubicación de desarrollos y para la construcción de infraestructura.
- . Impulsar la creación de un valor financiero respaldado por hipotecas originadas por préstamos individuales bajo los programas de las cooperativas de vivienda, y respaldar su uso en los mercados secundarios.
- . Eliminar las actividades del IESE en el mercado primario e inducirlo a proteger el valor real de sus reservas a través de la compra del valor financiero hipotecario.
- . Promover la eliminación de restricciones, por parte del Banco Central, a las tasas de interés activas, y la reducción en el uso de fondos subsidiados, y en la compra obligatoria de bonos. Al mismo tiempo, dar asistencia técnica para ayudar a encontrar soluciones a la falta de canalización de fondos hacia sectores considerados prioritarios.
- . Promover la participación del BEV en el financiamiento de vivienda bajo esquemas similares a los de las cooperativas de ahorro y crédito, o sea, utilizando la indexación y

enfaticando el financiamiento de lotes servidos. (Estas políticas estarían en línea con las recomendaciones del Banco Mundial al BEV y con planes de financiamiento del BID).

- . Promover la participación de las mutuales bajo esquemas similares a los de las cooperativas de ahorro y crédito, facilitando, a través de asistencia técnica, el montaje de los sistemas necesarios para operar en ese mercado.

Alternativa 3:

En esta Alternativa se presenta un conjunto de políticas que, a diferencia de la Alternativa anterior, podrían ser implementadas en un corto plazo. Esta Alternativa no es contradictoria con la anterior, y, mas bien, puede ser vista como un paso intermedio. Las políticas, en forma resumida, serían:

- . Apoyar el desarrollo de la capacidad administrativa y del manejo financiero de instituciones clave en el sistema de producción de viviendas. Asimismo, facilitar el financiamiento de infraestructura.
- . Promover el uso de hipotecas con tasas de interés indexadas y cubiertas en contra de la inflación, inicialmente por parte de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector privado.
- . Apoyar pago de intereses altos por depósitos en las cooperativas de ahorro y crédito.
- . Fomentar la creación de cooperativas de vivienda.
- . Promover la participación del BEV en el financiamiento de vivienda bajo esquemas similares a los sugeridos para las cooperativas de ahorro y crédito.

APENDICE A

INTERACCION INSTITUCIONAL BAJO LAS RECOMENDACIONES DE LA ALTERNATIVA 2

- . Las cooperativas de ahorro y crédito, con el apoyo técnico necesario logran:
 - .. Diseñar un instrumento hipotecario a tasa variable, de largo plazo, e indexado a la tasa de variación del salario mínimo más un diferencial.
 - .. Dar financiamiento puente a las cooperativas de vivienda para la adquisición de terreno y construcción de infraestructura, a una tasa de interés positiva.
 - .. Utilizar el instrumento hipotecario para dar préstamos a los usuarios, con lo cual estos usuarios pagarán a las cooperativas de vivienda, y éstas a su vez repagarán a las cooperativas de ahorro y crédito el financiamiento puente.
- . El Ministerio de Bienestar Social, o, preferiblemente algún tipo de asociación privada, reciben apoyo técnico para entrenar y supervisar a individuos capaces de desarrollar cooperativas de vivienda, y de coordinar sus acciones con las cooperativas de ahorro y crédito, con los municipios, y con otras entidades relevantes.
- . Las cooperativas de vivienda desarrolladas con el apoyo técnico necesario adoptan una política de vender únicamente lotes servidos, mientras ponen a disposición de los individuos de las cooperativas información sobre donde adquirir materiales de construcción, como contactar albañiles, arquitectos e ingenieros populares, así como financiamiento adicional, en caso quieran efectuar algún tipo de construcción sobre sus lotes. Igualmente, las cooperativas adoptan la política de ofrecer la opción a sus miembros de contribuir con su propio trabajo en la construcción de infraestructura, obteniendo el crédito correspondiente hacia su pago de entrada.
- . Los municipios logran consolidar su capacidad de manejo financiero y adoptan políticas de recuperación de costos. En conjunto con el financiamiento externo, incrementan los fondos disponibles para financiar la infraestructura tanto de barrios existentes como para los nuevos proyectos producidos por las cooperativas de vivienda.
- . FECOAC, o alguna corporación representativa de las cooperativas de ahorro y crédito, establece un departamento administrativo y contable para juntar

hipotecas originadas por préstamos de las cooperativas de ahorro y crédito a miembros de las cooperativas de vivienda. Estas hipotecas estarían respaldadas por el valor del lote con servicios y cualquier otra construcción sobre el lote si éste formara parte del mismo financiamiento. Este departamento de FECOAC "empacaría" las hipotecas individuales y crearía un valor o instrumento financiero homogéneo, capaz de transferir las tasas de interés indexadas al que lo posea.

- . El IESS cesa sus actividades en el mercado primario y adopta la política de mantener el valor real de sus reservas para poder, en un futuro, dar el servicio a los contribuyentes por el cual hicieron sus pagos. Por otro lado, para continuar con su contribución a la vivienda nacional, el IESS adopta la política de comprar el instrumento financiero hipotecario creado por FECOAC o su equivalente.
- . Otras instituciones, tales como fondos de pensión, compañías de seguros, e incluso las mutuales y el BEV, debido a lo atractivo del instrumento hipotecario por su protección en contra de la inflación y, en el caso de las dos últimas, debido a que les facilitan su función de financiar viviendas, adoptan políticas de invertir parte de sus fondos en él.
- . Las cooperativas de ahorro y crédito adoptan políticas agresivas de pago de interés por depósitos para financiar el incremento en sus actividades.
- . El Banco Central adopta políticas de reducir los costos a los bancos y otras instituciones financieras y de eliminar restricciones a los ingresos que puedan obtener por sus préstamos. De esta forma, el Banco Central espera permitirles competir por recursos con el sector financiero de la vivienda. Por lo tanto, los encajes son gradualmente reducidos, las compras obligatorias de bonos son eliminadas, y se reducen drásticamente las líneas de descuento preferencial y los topes a las tasas de interés de ciertas actividades. Paralelamente, el Banco Central, con asistencia técnica externa, identifica medidas para hacer atractivos a las instituciones financieras los préstamos a actividades consideradas como prioritarias.
- . Gradualmente, a medida que las ventajas del instrumento hipotecario (principalmente su protección en contra de la inflación) se vuelven aparentes a los individuos inversionistas, éstos también los adquieren. Como resultado, las transacciones del instrumento se amplían, con lo que se utilizan las bolsas de valores de Quito y Guayaquil para llevarlas a cabo.

APENDICE B

ACTIVIDAD ECONOMICA Y MEDIDAS DE POLITICA

La economía ecuatoriana atraviesa actualmente un período difícil, resultado principalmente de una fuerte contracción de los ingresos por exportaciones de petróleo durante dos años consecutivos. La utilización de políticas económicas orientadas a lograr un ajuste a la situación actual pueden contribuir a una recuperación a mediano plazo. La forma en que se resuelvan los problemas actuales tendrá un fuerte impacto en el sistema financiero, y, particularmente, en el financiamiento de la vivienda, actividad caracterizada por su demanda de recursos a largo plazo y la consecuente necesidad de estabilidad financiera.

En las secciones siguientes se presenta un resumen de los principales acontecimientos en la actividad económica durante los últimos años, así como de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias seguidas en el período analizado, haciendo incapié en determinar si esas políticas han contribuido o no a ajustar la economía a los acontecimientos externos. En el Capítulo II se utilizarán los resultados de este análisis para evaluar la evolución reciente de los mercados financieros ecuatorianos.

A. Actividad Económica Reciente

Algunas de las características principales ^{1/} de la estructura económica del Ecuador son:

- . La fuerte incidencia de un producto, el petróleo, dentro del total de la producción. Por ejemplo, durante el período de 1980 a 1987, el rubro "Petróleo y Otras Minas" (compuesto esencialmente por petróleo) significó, en promedio, el 11.4 por ciento del PIB.
- . Una alta participación del sector "Servicios" dentro del PIB, equivalente a un promedio del 40.0 por ciento durante el período analizado.
- . Porcentaje relativamente bajo, en comparación con otros países en desarrollo, de la actividad económica incluida bajo "Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca" como parte del PIB (14.9 por ciento).
- . Una relativa apertura de la economía, medida a través de la relación exportaciones/PIB, y equivalente, en promedio, al 22 por ciento para los años entre 1980-1987.

^{1/} Cifras calculadas con datos del "Boletín de Cuentas Nacionales" N^o 11 del Banco Central.

Si a las características enumeradas anteriormente se añade el hecho que, de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado, en promedio el 46.3 por ciento ha provenído de impuestos al petróleo, es posible entrever el impacto en la economía ecuatoriana de las perturbaciones a las exportaciones de ese producto durante 1986 y 1987. Durante el primero de esos años, las exportaciones de petróleo y derivados descendieron el 49 por ciento, de US\$ 1,927 millones en 1985 a US\$ 982 millones, resultado de la drástica reducción en el precio por barril de petróleo, el cual descendió de US\$ 25.8 a US\$ 12.8 en el mismo período. En 1987, por otro lado, fue el volumen de producción el que se vió afectado, al destruir un sismo los oleoductos utilizados para transportar el petróleo. En esta ocasión, las exportaciones descendieron un 17 por ciento adicional, pasando de US\$ 982 millones en 1986 a US\$ 816 millones en 1987.

Es necesario, sin embargo, enmarcar los acontecimientos ocurridos en 1986 y 1987 dentro de la actividad económica recién pasada. De esta forma, es posible identificar las tendencias fundamentales de la economía, y determinar las perspectivas posibles del mediano y largo plazo.

Si bien el PIB en 1986 sufrió una desaceleración en su tasa de crecimiento, al pasar del 4.5 por ciento en 1985 al 2.9 por ciento en 1986, esta tasa todavía fue lo suficientemente alta como para cubrir el crecimiento poblacional y evitar un descenso en el PIB promedio por habitante. En parte, este crecimiento positivo se debió a la alta tasa de crecimiento que logró mantener el sector agropecuario en 1986, equivalente al 7.8 por ciento y a las otras actividades que lograron mantener su nivel de producción. Para 1987 se ha estimado que, mientras la producción de petróleo descendió el 35.0 por ciento, el PIB disminuyó únicamente el 3.1 por ciento. Esta tasa de disminución del PIB en 1987, si bien implica una contracción de la actividad económica, revela la capacidad de absorción de la economía, al modificar significativamente el impacto de la perturbación experimentada en el sector petrolero.

Los acontecimientos de 1986 y 1987, tal y como se ha visto anteriormente, señalan que, a pesar de la alta incidencia de un producto, el petróleo, en la actividad económica ecuatoriana, la estructura de la economía ha sido lo suficientemente sólida como para absorber fuertes perturbaciones externas. Un factor importante en esa capacidad de absorción ha sido el dinamismo del sector agropecuario en su conjunto.

Un rápido análisis de las tendencias de mediano y largo plazo de los diferentes componentes de la actividad económica confirman lo anterior:

- . A pesar de la fuerte contracción económica experimentada durante 1983 y 1987, el PIB ha crecido a una tasa promedio cercana al 2 por ciento durante la presente década (1980 a 1987).

- . Si bien la tasa de crecimiento promedio del PIB en el presente período no es comparable a la de la década anterior (1970 a 1980), cuando se logró un crecimiento promedio del 8.9 por ciento, se puede considerar adecuada si se toma en cuenta la desaceleración durante esta década en la economía internacional, y las perturbaciones recientes en el sector petróleo.
- . El sector de petróleo y minas, durante la presente década, ha crecido a una tasa promedio del 1.4 por ciento, por debajo del crecimiento del PIB, y significativamente por debajo del crecimiento promedio de este sector en la década del 70 (14.6 por ciento de 1972 a 1980). Esta baja tasa promedio está fuertemente influenciada por el descenso en el precio internacional en 1986 y la interrupción en la producción en 1987.
- . El sector agropecuario, en la presente década, ha logrado mantener una tasa de crecimiento promedio del 3.7 por ciento, superior a la del PIB y a la del sector petróleo. Esa tasa se compara favorablemente con la tasa promedio de crecimiento del sector de 1970 a 1980 que fue del 3.0 por ciento.
- . Tanto el sector manufacturero como los principales componentes del sector servicios han experimentado en este período tasas de crecimiento promedio alrededor del 1 por ciento, lo cual es de esperarse, dada su dependencia en el crecimiento del mercado interno.

Para 1988, existen diversas proyecciones referente al crecimiento del PIB. Estas proyecciones varían desde un máximo del 8.4 por ciento utilizada como meta de crecimiento acordada con el Fondo Monetario Internacional para el presente año, hasta un 6.7 por ciento, tasa estimada por la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE) ^{2/}. Ambas proyecciones consideran un fuerte crecimiento del sector petróleo al recuperar éste su nivel de producción normal, pero difieren en cuanto al crecimiento esperado para el resto de la economía (responsable por aproximadamente el 90 por ciento de la actividad económica total). Mientras el acuerdo con el FMI estima un crecimiento del 2.6 por ciento para el resto de la economía, similar al de 1987, el CONADE proyecta una expansión del 1.1 por ciento.

^{2/} Ambas estimaciones aparecen en el diario "El Comercio", fechas Mayo 27, 1988 y Mayo 30, 1988 respectivamente.

La actividad económica en el mediano plazo, si se descartan perturbaciones externas a la economía y si se siguen políticas económicas razonables, puede esperarse que fluctúe entre el 2 y el 3 por ciento anual. Crecimientos en el límite superior, o más allá de él, probablemente requieran un esfuerzo mayor en la formación bruta de capital que el experimentado en esta década. De 1980 a 1987, por ejemplo, la formación bruta de capital fijo se contrajo a un ritmo promedio de -1.8 por ciento, mientras el consumo total crecía a una tasa promedio del 2.1 por ciento.

Para lograr una mayor formación de capital, las políticas económicas serán un factor de suma importancia, ya que es a través de ellas que se puede lograr una asignación de recursos adecuada. A continuación se presenta un resumen de las políticas económicas seguidas en la presente década y una evaluación sobre si esas políticas han contribuido o no a ajustar la economía a los acontecimientos externos, y a fomentar (o desalentar) el crecimiento económico.

B. Políticas Económicas

Es importante comparar el comportamiento de la economía ecuatoriana con las políticas fiscales, monetarias y cambiarias en el período correspondiente. De esta manera, es posible determinar si las diferentes políticas han contribuido o no a crear las condiciones para el incremento en la producción. Esta comparación es importante puesto que aquellas políticas que tengan un efecto positivo en fomentar el ahorro y la inversión en general, tenderán, en principio, a fomentar la disponibilidad de recursos para el financiamiento de vivienda. En sentido contrario, políticas económicas que desincentiven el crecimiento de la capacidad productiva, usualmente impactarán en forma negativa sobre los recursos disponibles para vivienda.

El principal acontecimiento en la economía ecuatoriana durante esta década consiste en la desaparición del papel del petróleo como fuerte impulsor del crecimiento. Tal y como se ha visto en la sección anterior, el sector "Petróleo y Minas" creció a un promedio del 14.6 por ciento de 1972 a 1980 (no se tienen datos disponibles para 1970 y 1971), siendo en gran parte responsable del crecimiento del PIB, durante ese mismo período, al ritmo del 8.6 por ciento. Ese crecimiento del petróleo se compara con una tasa promedio del 1.4 por ciento de 1980 a 1987.

En vista de la fuerte desaceleración en la tasa de crecimiento de una década a otra, y para lograr mantener tasas de acumulación de capital positivas, aumentando así la capacidad de producción, hubiese sido deseable adoptar políticas fiscales, monetarias y cambiarias orientadas a reducir los niveles de consumo, tanto público como privado. La reducción en el consumo hubiese permitido un mayor nivel de ahorro y de recursos disponibles para invertir. Igualmente, para opti-

mizar la asignación de recursos, las políticas económicas debiesen haber ayudado a reducir las presiones inflacionarias y a equilibrar el sector externo. Sin embargo, durante la década de 1980, la orientación de las políticas económicas no siempre han correspondido a esos objetivos. Algunos indicadores de la orientación de la política económica en esta década son:

- . Un deterioro en la relación del déficit del gasto público/PIB. Después de haber experimentado una continua mejoría en la relación déficit/PIB, llegando incluso, a alcanzar un superávit récord en 1985, el déficit del gasto público, como proporción del PIB, se ha incrementado. De un superávit equivalente al 1.5 del PIB in 1985, se proyecta que para 1988 el gasto público resulte en un déficit equivalente al 9.7 por ciento del PIB. Este deterioro en las finanzas públicas se debe al incremento en los egresos del sector (en proporción al PIB) desde 1985, y la rápida caída en los ingresos a partir de 1986.
- . Un incremento en el financiamiento del Banco Central al sector público. El crédito neto del Banco Central al Gobierno (credito normal más títulos de crédito comprados al gobierno, menos depósitos) llegó a alcanzar el 1.4 por ciento del PIB en 1987, comparado con saldos positivos a favor del sector público equivalentes al 1.4 por ciento del PIB en 1985, y el 0.5 por ciento en 1986.
- . Un alto crecimiento en la oferta monetaria y en los precios. Mientras que en 1982 la oferta monetaria definida como M1 (especies monetarias en circulación más depósitos a la vista) aumentó el 20.2 por ciento, similar al crecimiento de 1986, en 1987 el crecimiento se aceleró al 32.3 por ciento. Este crecimiento se hace más notorio si se define la oferta monetaria como M2 (M1 más depósitos de ahorro, a plazo, y pólizas de acumulación). Utilizando esta medida, la tasa de crecimiento fue del 28.3 por ciento en 1986, y del 39.0 por ciento en 1987. Mientras tanto, el índice de precios al consumidor del área urbana creció el 27.3 por ciento en 1986 y el 32.5 por ciento en 1987.
- . Tasas de interés reguladas a niveles inferiores a los de la tasa inflacionaria para el descuento y redescuento del Banco Central a Bancos e Instituciones Financieras en operaciones preferenciales, y de los Bancos e Instituciones Financieras al público para esas operaciones.

- . Fuerte discrepancia entre la cotización controlada del dólar (mercado de intervención) y la cotización en el mercado libre. La relación actual (Junio 88) entre la tasa libre y la tasa regulada es de un premio del 69 por ciento. Este premio ha incrementado desde que se re-estableció en Marzo el cambio múltiple.

Tomando en cuenta las tendencias económicas de mediano y largo plazo en esta década en comparación a la anterior, es decir, hacia un crecimiento más lento, y en vista de los acontecimientos ocurridos en 1986 y 1987, las políticas económicas recientes no contribuyen a obtener un ajuste. Es deseable reducir la dependencia del sector público en el financiamiento del Banco Central, ajustando, en lo posible, los egresos a los nuevos niveles de ingresos resultantes de la contracción tributaria del petróleo. Los ingresos corrientes del presupuesto del Estado han sido derivados, tradicionalmente, en un 45 por ciento de impuestos a la actividad petrolera. Los problemas experimentados en este sector en 1986 y 1987 llevaron de hecho a una contracción en los ingresos corrientes del Estado (corregidos por la inflación). Puesto que no es probable que en el mediano plazo el precio del petróleo recupere los niveles alcanzados anteriormente, es conveniente reevaluar, en base a esta nueva realidad, el nivel y la orientación de la actividad del sector público.

Es importante señalar que, si bien en el pasado también fue posible tener acceso al ahorro externo para financiar una actividad económica más allá de la permitida por los recursos locales, esta opción de endeudamiento externo es cada vez menos viable. Por lo tanto, existirá una mayor tendencia a que una actividad económica no ajustada a los nuevos niveles de ingresos se traduzca en presiones inflacionarias, y de hecho, en crecimiento en los precios. Un proceso inflacionario generalmente resulta en altas tasas de interés nominales, pero no lo suficiente para cubrir la inflación, por lo que se desalienta el ahorro en moneda nacional y se desestimula la inversión de mediano y largo plazo.

APENDICE C

LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

A. Los Participantes

El principal organismo del Estado encargado de la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado es el municipio, dentro de su respectiva jurisdicción. A su vez el municipio, en las principales ciudades, ha constituido empresas semi-autónomas, para delegar esas funciones.

El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, dependiente del Ministerio de Salud Pública, y establecido originalmente como entidad normativa del sector, interviene en procesos de construcción de obras urbanas y rurales con aportes estatales y préstamos de instituciones de crédito internacional.

Instituciones regionales de desarrollo, tales como el CEDEGE, el CRM, el CREA, también intervienen en la construcción de obras de agua potable y alcantarillado, urbano y rural, por disposiciones de su ley constitutiva, liberando, en muchos casos, de la responsabilidad que les corresponde a las municipalidades. Actualmente, las comunidades rurales, debidamente organizadas, están asumiendo, de manera autónoma, la operación, mantenimiento y administración de sus servicios de agua potable y alcantarillado, bajo la supervisión de una autoridad relacionada con el sector.

En las zonas urbanas, el desarrollo de los espacios destinados a nuevas urbanizaciones es de exclusiva responsabilidad del dueño de la tierra, quien debe cubrir el 100 por ciento de los costos de las obras de infraestructura, bajo diseño y especificaciones de la municipalidad. En los sectores periféricos de asentamientos forzados los municipios procuran realizar las obras de infraestructura con sus propios recursos y alguna contribución de la comunidad, por medio de las empresas de agua potable.

B. Fuentes de Financiamiento

1. Construcción de Sistemas con Recursos Propios

Los recursos propios para construcción de sistemas de agua potable y alcantarillo son diversos, pudiendo especificarse en función de la entidad encargada de ejecutar los proyectos y las obras:

- Impuestos varios, de caracter nacional, concentrados en el "Fondo Nacional de Participaciones" (FONAPAR) que se distribuyen a prorrata entre los municipios y otras entidades del estado para obras de infraestructura. La empresa de Agua Potable de Quito recibió en 1987 S/36,589,563.

En el caso de las empresas de agua potable y alcantarillo, estos fondos, por lo general, son integramente transferidos por el respectivo municipio a su dependencia específica.

- . El impuesto a las llamadas telefónicas que se originan en cada provincia del país, es recolectado por el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), y, directamente transferido a la respectiva empresa de agua potable, o en su defecto, a la correspondiente municipalidad.
- . Las contribuciones especiales de mejoras, establecida en la ley de régimen municipal, o, a la empresa correspondiente, el derecho a cobrar este tributo en base al costo de la obra respectiva. Prorrateado entre las propiedades beneficiarias, en la forma y proporción que se establecen en esta ley, particularmente señalado en su Art. 435. Lamentablemente muchas municipalidades del país no aplican en toda su amplitud esta importante disposición. Dejando de percibir recursos que de otra manera podrían servir para cubrir el valor de capital e intereses de préstamos obtenidos para extender las obras de infraestructura requeridas por las comunidades.

La empresa de Agua Potable de Quito obtuvo por este concepto en el año 1987 S/277,702,009.

- . Los impuestos destinados a la ejecución del programa de obras señaladas dentro del Fondo Nacional de Saneamiento, en beneficio de algunas cabeceras cantonales y poblaciones rurales, bajo la administración del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) como participe con el 25 por ciento de las ventas estatales provenientes de la exportación del petróleo y sus derivados.

Valores correspondientes al 25 por ciento de la recaudación efectiva:

1983	S/ 637,800,000
1984	1,884,975,000
1985	4,119,075,000
1986	2,690,300,000

- . Recursos que los municipios y/o sus empresas asignan anualmente en sus presupuestos, particularmente, para obras de infraestructura en áreas periféricas de las ciudades. Las necesidades para estos sectores, referidas a las ciudades de Quito y Guayaquil, se estiman en 20 y 10 mil-

lones de dolares, respectivamente. En Guayaquil el BIRF ha financiado el incremento de los volúmenes de agua, para toda la urbe y la instalacion de líneas de conducción.

- Recursos asignados en los presupuestos de los organismos regionales de desarrollo, tales como el Centro de Rehabilitacion de Manabi (C.R.M.); el Centro de Reconversion del Azuay (C.R.E.A.), y otros, para obras de infraestructura en areas urbanas y rurales dentro de sus jurisdicciones.

2. Recursos Provenientes de Prestamos

El crédito para la preparación de estudios de factibilidad y para construcción de obras de infraestructura se puede obtener a través del Fondo Nacional of Preinversión, Banco de Desarrollo del Ecuador y de los bancos de desarrollo del exterior.

El Fondo Nacional de Preinversión se creó para financiar la elaboración de los estudios de factibilidad de los proyectos del sector público. Para sus operaciones el FONAPRE cuenta con recursos provenientes de aportes fiscales, préstamos del Banco Nacional de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, y de la Corporación Andina de Fomento.

El monto de los recursos financieros disponibles en 1987 ascendió a la suma de S/1,015,100,000 de los cuales S/103,300,000 fueron aportes fiscales; S/42,500,000 reembolsos del BID, S/387,500,000 de cartera recuperada; S/328,000,000 por concepto de intereses y comisiones; S/124,400,000 de efectivo en bancos; y, S/31,200,000 por otros ingresos.

El monto de los recursos utilizados en el mismo período de 1987 ascendió a la suma de S/991,300,000 sucres, produciendo un superávit financiero de 23,800,000 sucres.

La movilización de recursos para proyectos de agua potable y alcantarillado en 1987 fue la siguiente:

Solicitudes tramitadas	No. 6	S/185,400,000.00
Contratos suscritos	No. 5	114,600,000.00
Ejecución de desembolsos	No. 6	80,100,000.00
Estudios terminados	No. 2	80,700,000.00

El Banco Ecuatoriano de Desarrollo es la entidad de crédito del sector público, con una amplia gama de posibilidades para financiar obras de la infraestructura a los diversos sectores de la población. El banco cuenta con aportes del gobierno, provenientes de las rentas del petróleo.

Con el objeto de incrementar el capital de operación, el banco ha realizado una emisión de bonos por valor de S/5,000,000,000.00 de sucres, que fue tomado totalmente por el Banco Central del Ecuador. Además, el banco ha presentado una solicitud de préstamo al Banco Interamericano de desarrollo por un monto de 50,400,000 dólares, que se halla en trámite con buenas perspectivas de aprobación.

El monto total de préstamos otorgados en 1987 ascendió a la suma de S/9,761,024,794, de los cuales la suma de S/507,654,151 se destinaron a obras de infraestructura de agua potable y alcantarillado, o sea el equivalente al 5.2 por ciento. El valor de los intereses aplicados a los préstamos es variable y fluctúa entre el 8 y el 18 por ciento. Dependiendo de la condición y destino del proyecto, al igual que los plazos que van desde 5 a 10 años.

El banco recibió en concepto de utilidades durante el ejercicio económico de 1987 la suma de S/5,557,608,247.

Los recursos de préstamos provenientes de bancos de desarrollo del exterior como el BIRF y el BID se han destinado a obras de infraestructura de las principales ciudades que son Quito y Guayaquil, y a un sistema regional de la provincia de El Oro en el sur del país, como los principales créditos. También se han destinado a reforzar el capital de operaciones del Fondo Nacional de Preinversión "FONAPRE".

3. Administración, Operación Y Mantenimiento

Por disposición de la ley de régimen municipal, el monto producido por las tarifas aplicadas a los servicios no podrán exceder el costo de mantenimiento y prestación del servicio, incluyendo el valor de la depreciación de los activos fijos en funcionamiento.

Si todas las empresas de agua potable aplicaran rígidamente esta facultad concedida por la ley, sustentada, a su vez, en costos resultantes de un sistema completo de contabilidad, estos organismos mejorarían significativamente el nivel de sus ingresos, con lo cual podrían atender todos los gastos provenientes de un correcto plan de operación y mantenimiento preventivo con el propósito de garantizar al máximo el servicio, así como los períodos de vida útil de las instalaciones que conforman los sistemas.

Tarifas de Consumo

Las tarifas por consumo de agua son de tipo diferencial, aplicándose menor valor al menor consumo y mayor valor unitario al mayor consumo. El porcentaje de producción registrado por medidores no excede el 50 por ciento. Asimismo el porcentaje de agua consumida no facturada es de alrededor del 45 por ciento. El cálculo de las tarifas se realiza en base a un monto aproximado del costo de manera que la recaudación no alcanza a cubrir el valor de los gastos reales.

Otros Ingresos de Operación

Además de los ingresos por tarifas de consumo existen, aunque en menor escala, los ingresos de operación por los siguientes conceptos:

- . Ingreso proveniente por multas y del cobro de intereses por mora en el pago de las facturas mensuales por consumo. El interes es del 23 por ciento anual.

Ingreso obtenido en 1987 S/43,819,761.88
por la Empresa de Agua
Potable de Quito

- . Ingreso por concepto de mantenimiento de la conexión, inclusive el medidor, valor que se factura mensualmente junto al del consumo de agua.

Ingreso obtenido en 1987 S/5,160,407.30
por la Empresa de Agua
Potable de Quito

Ingresos por Servicio de Alcantarillado

En algunos casos, la tasa por servicio de alcantarillado es cobrada en base a un porcentaje del valor establecido por el consumo de agua potable, con lo cual el ingreso es mensual; en otros casos la tasa por servicio de alcantarillado se paga en forma anual junto con el impuesto predial urbano, en base a un porcentaje variable calculado sobre el valor comercial de la propiedad.

La empresa de alcantarillado de Quito tuvo en el año de 1987 un presupuesto para gastos de operación de S/500,000,000.00, de los cuales S/30,000,000.00 fueron generados por la tasa que se cobra a los usuarios anualmente y la diferencia de S/470,000,000.00 por aportes fisales y municipales. Según la información recogida en la empresa, actualmente no se cobra el tributo por contribuciones especiales de mejoras.

C. Papel del Gobierno Nacional en el Sector

El gobierno nacional, al expedir la ley de régimen municipal establece que le compete a la administración municipal asumir la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.

Para coadyuvar en este propósito asignado al municipio, el gobierno asiste estableciendo fuentes de financiamiento para obras de infraestructura social tales como los servicios de agua potable y alcantarillado y saneamiento en general. Estos recursos se transfieren en condiciones preferentes, y provienen de rentas del petróleo. Estas fuentes se radican en el Fondo Nacional de Preinversión y el Banco Ecuatoriano de Desarrollo.

El gobierno también establece las normas para la constitución de las tarifas que han de cubrir los costos de operación, y establece las normas que permitan la recuperación de las inversiones de capital de los servicios públicos.

Otras áreas en que el gobierno asiste a los municipios son:

- . Distribuyendo recursos provenientes de impuestos de carácter nacional para reforzar la construcción de obras de infraestructura, especialmente de agua potable y alcantarillado.
- . Otorgando el aval del gobierno para la consecución de recursos provenientes del exterior, para financiar la construcción de obras de envergadura que se auto-financien totalmente.
- . Creando entidades nacionales de financiamiento para facilitar la realización de estudios de factibilidad y diseño definitivo de proyectos así como para la construcción de los mismos.

Finalmente, el gobierno asiste a los municipios asumiendo el valor de parte o la totalidad de costos de capital en el caso de proyectos de significativo valor social.

D. Problemas Presentes en el Sector

1. Área de Financiamiento

Los aportes fiscales a los programas de crédito interno, a través del FONAPRE y el BEDE, están disminuyendo rápida y progresivamente a consecuencia de la reducción de las rentas estatales provenientes de la exportación de petróleo. Las instituciones están procurando compensar este déficit por medio de préstamos provenientes del exterior.

Por otro lado, la elevada tasa de inflación y devaluación de la moneda a dado lugar a una crítica reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios, y la población se resiste a aceptar mayores cargas tributarias así como la modificación de tasas y tarifas de los servicios públicos.

La inclusión de la política en el sector tiende a complicar la situación, como el caso del congelamiento de las tarifas de los servicios de electricidad, que puede extenderse a los demás sectores.

2. Area Administrativa

La política programática no se ha desarrollado lo suficiente como para incrementar la eficiencia de las actividades administrativas y técnicas.

Los procesos de contabilidad no se han implantado íntegramente en las empresas, dificultando la determinación de costos reales. Consecuentemente se acusa una limitación en la disponibilidad de recursos propios.

Otro problema es la rigidez en el campo laboral por una permanente política de reclamaciones, mientras que los salarios en el sector son inferiores a los correspondientes al sector privado. Existe una necesidad de utilizar una buena política de incentivos entre todo el personal.

3. Mantenimiento de Sistemas

Hay un limitado reconocimiento de la importancia de la labor de mantenimiento preventivo, reflejado en la escasa asignación de recursos al sector.

Por otro lado, existe dificultad de obtener repuestos para equipos importados, mientras hay una falta de estandarización de las instalaciones.

Otros problemas en el mantenimiento de sistemas son:

- . Ausencia de programación sistemática en las labores de mantenimiento.
- . Limitada disponibilidad de personal especializado en el sector público para labores de alta responsabilidad.
- . Ausencia de normas para la calificación de la calidad de la mano de obra.

4. Personal

El principal problema en esta área es la excesiva disponibilidad de mano de obra no calificada y escasa disponibilidad de mano de obra calificada. Otros problemas son:

- . Limitado sentido de responsabilidad del personal por el carácter de funcionario del sector público.
- . Sobreprotección de las leyes de trabajo y abuso de exigencias a través de los contratos colectivos de trabajo.
- . Deficiencia de reglamentos para señalar las funciones específicas y responsabilidades que corresponde a cada trabajador.

5. Material

La consecución de material básico para la instalación de redes de distribución de agua potable y redes de alcantarillado no es problema porque la industria nacional es capaz de cubrir todas las necesidades.

Existen por lo menos dos fábricas de tuberías de asbesto cemento, lo mismo que fábricas de tubería de PVC rígido, y fábricas de tubería de hierro galvanizado de menor diámetro, todas elaborando sus productos bajo buenas normas de calidad, controladas por el Instituto Nacional de Normalización. También funcionan fábricas para la producción de válvulas y accesorios de mediano y pequeño diámetro construidas con normas aceptables de calidad. También existen fábricas de montaje de medidores de agua de tipo turbina o velocidad.

Se debe importar únicamente tubería de acero, hierro fundido o hierro dúctil en diámetros no disponibles; accesorios y válvulas especiales, e hidrantes para servicio contra incendio. Además los equipos para plantas de tratamiento de agua potable y controladores de gasto.

Materiales como cemento, hierro estructural y madera son de fabricación nacional y su provisión es normal.

6. Otros Aspectos

La disponibilidad de caudales de agua para satisfacer la demanda de los sectores urbanos a un costo razonable es escasa, con una población urbana que crece con índices que están alrededor del 5 por ciento. Este crecimiento obliga a la construcción de proyectos que requieren elevadas inversiones con una limitada capacidad de financiamiento de los beneficiarios.

Sin embargo, es patente la considerable pérdida de agua que ocurre en los sistemas existentes a causa de un restringido proceso de mantenimiento de las redes de distribución y la falta de un bien programado sistema de control del consumo de agua. Es de suma importancia, por lo tanto, concientizar a los directivos de las empresas respecto a la importancia que merece y debe recibir el departamento de comercialización como generador de recursos propios de la actividad empresarial.

E. Cuantificación de las Necesidades de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado

El asunto es necesario enfocarlo desde dos puntos de vista:

- . La población que tiene servicio y recibe un abastecimiento racionado; y,
- . La población que no tiene servicios.

En el primer caso, referido a las principales ciudades del país, el problema afecta aproximadamente a un 30 por ciento de la población urbana. En el segundo caso, referido a las mismas principales ciudades, la falta de servicios, particularmente, el de agua potable, afecta aproximadamente al 20 por ciento de la población, que en su mayoría se sitúa en áreas marginales de las urbes y reciben un suministro emergente por medio de carros tanques.

Para la solución de ambos casos se requiere el inmediato incremento de los caudales de agua y las correspondientes facilidades de tratamiento y purificación.

En el caso de Guayaquil, la ciudad más populosa del país, se está ejecutando la primera etapa de las obras proyectadas en un plan maestro de abastecimiento de agua, con un préstamo del BIRF y una financiera de Londres, con lo cual se resolverá el racionamiento existente y la demanda no satisfecha para un período inmediato, puesto que a continuación tendrá que ejecutarse el proyecto correspondiente a la segunda etapa del plan.

En el caso de la ciudad de Quito, también se está ejecutando un plan de incremento de caudales y obras accesorias conformando por tres proyectos que permitirán elevar en un cien por cien el abastecimiento de agua para el año 1990.

Simultáneamente, o a corto plazo, con la seguridad del incremento de los caudales de agua, será necesario disponer de recursos para la instalación de las tuberías de conducción y distribución que han de servir a la población actualmente sin servicio.

En la ciudad de Guayaquil, la población sin servicio se estima en alrededor de unas 400,000 personas; y, en la ciudad de Quito en unas 250,000 personas, calculándose que las inversiones correspondientes se elevarían a unos US\$10 millones, en la primera; y a unos US\$20 millones, en la segunda.

En cuanto al servicio de alcantarillado, sin incluir el valor de los colectores, se puede estimar que los recursos para las redes pueden alcanzar un valor equivalente al 60 por ciento del valor de las redes de agua potable.

F. Planes y Programas Actuales para Suministrar Agua Potable a Comunidades no servidas

Caracterizadas por su situación geográfica, las comunidades que carecen de servicios de agua potable y alcantarillado, se clasifican en dos grupos, a saber:

Las poblaciones que se han asentado forzosamente en áreas marginales de los grandes centros urbanos del país, concientes de la ausencia total de servicios u obras de infraestructura, entre ellas, la más importante que es el agua potable,

- . Poblaciones asentadas en las áreas rurales del país, que históricamente han subsistido utilizando precarias fuentes de abastecimiento de agua como son cursos naturales cercanos, vertientes aledañas o pozos someros.

Las autoridades del sector salud han delimitado en forma más o menos precisa, la competencia de los organismos que deben asumir la solución del abastecimiento de agua potable para cada uno de los grupos arriba indicados.

Los asentamientos poblacionales que han tomado ubicación espontánea en los alrededores de las principales ciudades, están dentro de la circunscripción de las respectivas municipalidades, a quienes, además, les corresponde la responsabilidad de su establecimiento por cierta indiferencia y debilidad en la aplicación de las ordenanzas sobre planificación y desarrollo del área urbana de la ciudad.

Pero también es cierto que la responsabilidad debería ser compartida por el Estado, por las causas que impulsan a los habitantes de las áreas rurales a trasladarse masivamente a vivir cerca de los principales centros urbanos, con la esperanza de disfrutar de mejores oportunidades de trabajo y condiciones de vida, que sólo se realizan para una minoría de ellos, mientras que la mayoría tienen que soportar condiciones muy inferiores a las que tenían en su lugar de origen. En estas circunstancias, ante la presencia de hechos consumados, no hay otra solución que encarar al problema con una planificación que, consciente de la limitación de recursos específicos para este sector, pueda satisfacer las necesidades básicas indispensables, con el aporte de las instituciones competentes, y, en lo posible, de las familias involucradas.

Por tanto, ya se conoce que las autoridades municipales se encuentran estudiando la posibilidad de acometer, en primer lugar, una solución de emergencia, que sustituya en lo posible el sistema de abastecimiento de agua por medio de carros tanques cuyo servicio es insuficiente y altamente oneroso para estas familias de escasos recursos económicos, por un sistema primario compuesto por un tanque de distribución que alimente a una red que a su vez surta de agua a piletas situadas estratégicamente de acuerdo a la ubicación y concentración de las viviendas existentes. Este servicio estaría controlado por un hidrómetro maestro de modo que el consumo registrado pueda ser pagado proporcionalmente por las familias servidas. Esta solución, además, estaría acorde con la limitada cantidad de agua que dispone la ciudad.

Las mismas autoridades tienen el propósito de realizar simultáneamente, un estudio de factibilidad y el diseño definitivo de los abastecimientos que se deberían contruir para cada una de las 87 áreas marginales existentes, situadas en diferentes lugares de la periferia, con el propósito de valorar la cantidad de recursos necesarios, habida cuenta que para el año

1990, las ciudades de Quito y Guayaquil habrán incrementado la disponibilidad de agua como producto de las obras que se ejecutan actualmente.

Para la elaboración de los proyectos las empresas tienen en mente, la necesidad de establecer normas y especificaciones que concuerden con las características de consumo que se estime en estas áreas y al mismo tiempo conduzcan a la maximización de los recursos disponibles.

Se debe anotar que se han emprendido soluciones completas en determinadas áreas marginales de las ciudades de Quito y Guayaquil. En el primer caso, por medio de la Empresa de Agua Potable de Quito, con recursos asignados específicamente por el Congreso Nacional; y, en el segundo caso por medio del I.E.O.S., con recursos asignados por el Ministerio de Bienestar Social.

El abastecimiento de agua a las zonas rurales que carecen de servicio, tiene ya una solución definida y estable, en proceso de ejecución.

Para este objeto, en el año 1984 se reformó la ley expedida en favor del "desarrollo de la vialidad agropecuaria y de fomento de la mano de obra", con el fin de incorporar, en la utilización de los recursos asignados originalmente, la creación y establecimiento del "Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental" con el propósito de realizar estudios, proyectos definitivos y construcción de obras de agua potable y alcantarillado en casi todas las localidades del área rural.

Para el adecuado financiamiento de este programa, la ley asigna el 25 por ciento de las participaciones de las instituciones beneficiarias de las rentas estatales provenientes de la exportación del petróleo y sus derivados.

Como unidad ejecutora del programa se ha designado al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias quien ha desarrollado una amplia labor en cuatro años de operaciones.

Para tener una idea de la cuantía de los recursos que ha recibido el plan de FONASA, en el cuadro a continuación se presentan las asignaciones de los años 1984-1987.

<u>Año</u>	Valor Total de Las Rentas en la <u>Ley de Presupuesto</u>	Porcentaje Asignado a <u>FONASA</u>	<u>Valor Efectivo</u>
	- En Millones de Suces -		
1984	9,391.0	25%	2,347.75
1985	16,317.0	25%	4,074.25
1986	13,251.0	25%	3,312.75
1987	8,077	25%	2,019.25

Como se puede observar en el cuadro, las asignaciones a FONASA han decrecido en valor a precios corrientes. Si se toma en cuenta la inflación, se observaría una reducción drástica.

G. Observaciones Sobre el Servicio en los Sectores Marginales

Analizando las características con las que se inicia el desarrollo de los barrios marginales, se advierte que, una vez que se han trazado las calles y se han asignado los lotes a sus futuros propietarios, aparecen construcciones de viviendas de carácter rústico con el fin de vitalizar la presencia de una nueva urbanización de facto. A su vez, el primer servicio que obtiene el barrio, porque conseguido sin mayor trámite, es el de electricidad, con la lógica y correspondiente contribución económica de los usuarios y probablemente algún subsidio de la correspondiente empresa. Luego, comienzan las gestiones del grupo dirigido a las autoridades municipales para obtener algún servicio de agua, que se realiza, por lo general, por medio de carros tanques, a un precio caro, por el alto costo de transporte.

Se destaca, entonces, que los pobladores de estos barrios marginales, que contribuyeron para tener el primer servicio que fue el de electricidad, y, probablemente con sacrificio pagan el valor de un precario abastecimiento de agua a un precio muy superior al que se paga en la ciudad si pueden, de alguna manera, contribuir, ya sea económicamente o con trabajo, para cubrir en parte, el costo de las tuberías que formen la red de agua, en base a una tarifa preferencial.

De esta manera se cumpliría el principio de que la comunidad recibiría el servicio en base a su esfuerzo, con la ayuda del Estado, y, no como una dádiva de las autoridades de turno.

Desde el punto de vista técnico, una vez que la empresa municipal de agua potable resuelva el problema de la disponibilidad de volúmenes suficientes de agua, sería esta entidad misma, la más adecuada para diseñar los sistemas de abastecimiento derivado de las líneas de tubería existentes o construir nuevos sistemas de abastecimiento, así como las correspondientes redes de distribución, y el mantenimiento del control de consumo junto con la recaudación por uso del servicio. Además, se ha establecido que las autoridades que dirigen las empresas de agua potable están concientes de esta responsabilidad que les corresponde y solamente faltaría solucionar el más crítico de los problemas que es el financiero.

Sería posible que, de haber recursos para financiar un programa de abastecimiento de agua potable, específicamente destinado a barrios marginales, obtenido en condiciones muy especiales con relación a los términos de reembolso, se podría emprender un amplio programa a cargo de las respectivas empresas de agua a través de una unidad ejectora dependiente de la misma, en cada una de las ciudades principales donde el problema se presenta con mayor gravedad.

El proceso podría canalizarse e la siguiente manera:

La realización de los estudios de factibilidad y luego, el diseño de los proyectos definitivos, se podría conseguir que sean ejecutados por las respectivas empresas con el personal técnico que poseen para sus actividades de rutina. Esta sería una contribución valiosa y directa de la empresas.

El financiamiento de los recursos, en base a los costos establecidos en los presupuestos de los correspondientes diseños, podría ser gestionado, ya sea por la municipalidad, o, la empresa respectiva, con el aval del gobierno nacional. El posible fondo de contrapartida podría provenir de partidas específicas del Ministerio de Bienestar Social; del Banco de la Vivienda; del Fondo Nacional de Saneamiento; del Banco Ecuatoriano de Desarrollo del Ecuador; de la municipalidad y/o de la correspondiente empresa de agua potable, en forma total unitaria o a prorrata.

La responsabilidad del manejo de los recursos del crédito se radicaría en la empresa de agua potable, la que, para este efecto, establecería, con la experiencia que tiene de otros proyectos, una unidad ejecutora de este programa, que dirigiría todas las actividades hasta la entrega de los sistemas operando adecuadamente.

El servicio de los préstamos que debería ser concedido al más bajo tipo de interés posible y más largo plazo se efectuaría, en parte con recursos proporcionados por la municipalidad y/o la empresa, así como, por parte de los beneficiarios del servicio que abonarían el valor de su participación en cuotas mensuales calculadas en base a las misma condiciones que aparezcan en la contratación del préstamo. La recaudación de estas cuotas, que se incluirían en las respectivas facturas por consumo de agua, recibiría la empresa, la cual se encargaría de transferir a una cuenta especial.

En el proceso de construcción, especialmente en la apertura de las zanjas para instalar las tuberías así como en el relleno respectivo y otras labores semejantes, se podría obtener la colaboración de los pobladores a quienes se les acreditaría el valor del trabajo realizado en la cuenta de sus contribuciones adeudadas.

La selección de los materiales a ser utilizados así como las normas de diseño y construcción deberían merecer la mejor atención de los ingenieros responsables de los proyectos con el objeto de maximizar la utilización de los recursos disponibles.

Un aspecto que se considera de vital importancia sería el relacionado con el control del consumo, ya sea que se utilicen medidores en las conexiones particulares, o, en su defecto, debido al alto costo de los mismos. La utilización de algun otro tipo de control de bajo costo y alta eficiencia como

podría ser el uso de un orificio calibrado o la utilización de un nepló de diámetro corregido.

Finalmente las labores de operación y mantenimiento de estos sistemas tendrían que incorporarse a los programas que están elaborados para labores similares de la red de distribución del área urbana por parte de la empresa municipal de agua potable, en cuyo caso sus costos serían absorbidos por esta institución.