



# **Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe**



Reporte de la investigación en Ecuador



## **Instituto Libertad y Democracia**

Las Begonias 441, Piso 9

Lima 27, Perú

Tel: (51-1) 222-6800

Fax: (51-1) 221-6949

E-mail: [postmaster@ild.org.pe](mailto:postmaster@ild.org.pe)

Web: <http://www.ild.org.pe>

El presente estudio forma parte de una serie de evaluaciones preliminares de la extralegalidad que se ha llevado a cabo en doce países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Ha sido co-financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y recursos propios del Instituto Libertad y Democracia. Su objetivo fundamental es crear conciencia acerca de la naturaleza, magnitud, e importancia de la extralegalidad.

Este reporte se presenta conjuntamente con un resumen ejecutivo.

## CONTENIDO

1   Descripción del proyecto	5
2   Evaluación del marco legal e institucional de Ecuador	9
2.1   Marco general que rige la propiedad predial	9
2.1.1   Restricciones al uso de la propiedad	9
2.1.2   Mecanismos de seguridad jurídica	10
2.1.3   Utilización económica de los predios	13
2.2   Marco normativo para predios urbanos	14
2.2.1   Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal	14
2.2.2   Programas de regularización de vivienda extralegal	15
2.2.3   Regulaciones urbanísticas	18
2.2.4   Mecanismos para adquirir tierra	20
2.3   Marco normativo para predios rurales	22
2.3.1   Políticas del Estado para predios rurales	22
2.3.2   Mecanismos para adquirir tierra	25
2.4   Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas	27
2.4.1   Formas empresariales contempladas en la legislación	27
2.4.2   Requisitos para acceder a la empresa formal	28
2.4.3   Mecanismos para actuar en mercados expandidos	33
2.5   Ejemplos del costo del marco legal	38
2.5.1   Acceso a la propiedad formal	39
2.5.2   Acceso a la empresa	39
2.5.3   Uso económico de la propiedad	40
3   La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas	41
3.1   ¿Dónde se encuentra la extralegalidad?	41
3.2   Ejemplos de derechos de propiedad	43
3.3   Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo	45
3.4   Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos	46
4   Estimación del capital muerto predial y empresarial	49
4.1   Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales	49
4.2   Importancia relativa del capital muerto	52
5   Oportunidades para Ecuador	53
6   Anexos	54
6.1   Acceso a la propiedad formal. (Gráfico y tabla)	54
6.2   Acceso a la empresa formal. (Gráfico y tabla)	56
6.3   Uso económico de la propiedad con fines empresariales. (Gráfico y tabla)	68



## 1 | Descripción del proyecto

### OBJETIVO

El objetivo fundamental de esta evaluación preliminar es despertar conciencia sobre la naturaleza, magnitud e importancia de la extralegalidad en los países de América Latina y el Caribe. Se espera que los resultados de este estudio contribuyan a identificar temas que requieran estudios en mayor profundidad. Este reporte puede servir también como un antecedente útil para llevar a cabo un diagnóstico completo en el futuro.

### ALCANCES

Esta evaluación incluye:

- a) Una descripción y análisis preliminares del marco legal e institucional vigente en el país enfocados en: i) el acceso a derechos de propiedad sobre la tierra y el uso económico de los predios; y ii) el acceso a la empresa y su operación formal.
- b) Una imagen descriptiva de las características de la economía extralegal, sus organizaciones y prácticas.
- c) Una evaluación preliminar de la magnitud (cantidad y valor) del “capital muerto”.

Debido a su naturaleza de evaluación preliminar, este estudio no pretende hacer una descripción comprehensiva de los tres componentes descritos, sino un análisis general que sin embargo profundiza en aquellos temas que son particularmente relevantes desde el punto de vista del marco teórico que maneja el ILD. A su vez, las estimaciones de capital muerto, antes que cifras precisas cuya elaboración resultaría solamente de un diagnóstico a profundidad, son aproximaciones gruesas que den cuenta de órdenes de magnitud.

### Las tres instituciones básicas para el desarrollo

La mayoría de ecuatorianos no puede acceder a tres instituciones básicas que debería proveerles el Derecho y que son indispensables para aumentar su productividad y salir de la pobreza:

- **Formas organizacionales legales** que provean a los empresarios de instrumentos económicos que faciliten la división del trabajo, la administración de activos y riesgos y el apalancamiento de su patrimonio para conseguir crédito y capital.
- **Medios legales y económicos para la operación de las empresas en el mercado expandido** a través de las redes más amplias de la nación ecuatoriana (e inclusive en el mercado global), más allá de los círculos familiares y vecinales dentro de los cuales están atrapados aquellos que quisieran salir.
- **Derechos de propiedad fungibles** que no sólo permitan identificar y ubicar a los agentes económicos pobres y sus activos, dándoles una personería en los mercados expandidos, sino que también permitan que ellos puedan darles varias funciones económicas a sus activos para que capturen el mayor valor económico posible.

Debido a las restricciones de tiempo y recursos se programó el trabajo de campo básicamente en Quito, la capital del país, en la que se concentra la mayor actividad de la administración pública y donde también se concentra importante actividad extralegal. No obstante, por las necesidades de la investigación algunas tareas se tuvieron que llevar a cabo en Guayaquil, una ciudad con una magnitud de actividad económica tan alta como la de Quito.

## METODOLOGÍA

La metodología del ILD es esencial, aunque no exclusivamente, de naturaleza cualitativa. Tiene su base en un proceso inductivo a través del cual la información levantada mediante técnicas como entrevistas, observaciones y estudios de casos, es utilizada para la formulación de hipótesis que luego son verificadas a través de observaciones y entrevistas adicionales en profundidad con funcionarios públicos y privados, consultores, operadores del sector extralegal y otros interlocutores relevantes para la investigación. Para la elaboración de las estimaciones de capital muerto se privilegia el uso de información oficial, la que es complementada con datos de otras fuentes que son procesadas utilizando métodos generalmente aceptados por la disciplina económica.

Para el caso específico de esta evaluación preliminar, la selección de los informantes calificados ha sido esencial para acelerar el proceso de investigación - en políticas públicas, cuestiones legales e información estadística- en el corto tiempo disponible. La selección de las áreas de concentración de extralegalidad, así como de los casos de estudio, descansa de manera importante en el conocimiento de los expertos locales seleccionados, así como en el “ojo clínico” desarrollado por el ILD a lo largo de 20 años de experiencia en la investigación de la extralegalidad en diferentes partes del mundo. Con el objeto de reducir el riesgo de sesgos en el levantamiento de data, la metodología incluye el contraste de información obtenida de diversas fuentes (funcionarios, usuarios de distintos niveles socio económicos, expertos y académicos).

El proceso de investigación se ha realizado de la siguiente manera:

- Una **fase de investigación de gabinete** de dos semanas, en la cual se identificó y procesó información de fuentes secundarias. Durante esta etapa se obtuvo una idea inicial de la historia y evolución del régimen legal del país y se analizó las leyes y reglamentos disponibles; se identificó las entidades públicas que administran las regulaciones, los grupos de interés (stakeholders) directamente relacionados a ellas, las estadísticas y estudios disponibles, así como a los expertos locales en las distintas materias relevantes para el estudio.
- Una **fase de investigación de campo** de dos semanas, en la cual un equipo multidisciplinario compuesto por 4 especialistas del ILD:
  - recopiló estadísticas y datos complementarios, que sirvieron como base para las estimaciones económicas y la formulación de hipótesis de trabajo;
  - realizó entrevistas a funcionarios públicos, operadores del derecho, consultores, académicos, gremios empresariales y organizaciones populares, con el objeto de revisar el funcionamiento de las principales regulaciones y procedimientos e identificar el tipo de obstáculos y costos de acceder a la formalidad;

- identificó concentraciones de extralegalidad y penetró el sector extralegal, a través de entrevistas con empresarios, talleristas, comerciantes, propietarios de zonas urbano marginales, líderes y activistas populares. La legitimidad que gozan los colaboradores de este estudio (dirigentes populares, trabajadores sociales, funcionarios de entidades de micro crédito, párrocos, ONGs, etc.) frente a los pobladores de asentamientos y empresarios informales, ha sido fundamental para la construcción de una relación de confianza que permitió a los investigadores del ILD obtener información sobre las prácticas extralegales;
  - identificó, clasificó y cuantificó los activos extralegales, utilizando data estadística de diversas fuentes, observación directa y métodos y cálculos económicos.
- Una **fase de consolidación y análisis** de la información obtenida.

Con el objetivo de comparar los resultados de las distintas evaluaciones preliminares realizadas, la metodología ha sido la misma en los doce países incluidos en el ámbito del análisis regional.

Mucha de la información contenida en este informe ha sido entregada de manera confidencial por los empresarios y propietarios del sector extralegal que colaboraron en las entrevistas. En esos casos, a pesar que contamos con la información de detalle, el estudio evita referencias que pudieran ocasionar fiscalizaciones de las autoridades que perjudiquen a nuestros informantes.

En total, durante las 2 semanas de trabajo de campo, se consultó con un centenar de personas tanto del sector legal como extralegal, como estaba previsto en el plan de trabajo.

A continuación se presentan los resultados obtenidos durante este ejercicio.

## LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTÁN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE ECUATORIANOS

Los hallazgos de esta evaluación preliminar permiten afirmar que, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el sistema de propiedad de Ecuador no ofrece a sus ciudadanos los 6 efectos fundamentales de la propiedad:

- **Fijar el potencial de los activos:** Representando por escrito -en títulos, contratos u otros documentos- las características económica y socialmente más relevantes de los activos. Esta representación escrita asegura los intereses del propietario y también de terceras partes, clarificando responsabilidades, dando información y estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas. El valor potencial de los activos está justamente en su capacidad de ser representados en títulos universales y de fácil transmisión, que permite no sólo su utilización física sino una vida paralela propia como movilizador de capital.
- **Integrar información dispersa:** Juntando los diversos acuerdos extralegales sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos con un único sistema legal de títulos y registros estandarizados.
- **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizados, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionabilidad. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar una medición de bajo costo de sus atributos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones y la valuación objetiva de las mismas, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
- **Hacer responsables a las personas:** Cambiando la legitimidad de derechos de propiedad protegidos por acuerdos politizados vigentes sólo a nivel de las comunidades locales, por la legitimidad y protección de derechos de propiedad bajo el imperio impersonal de la ley. Esto desmasifica a los poseedores de activos, pues vincula cada activo con sus propietarios de manera tal que éstos puedan ser individualmente identificados y localizados, y por lo tanto, pierdan su anonimato. Se alienta la confianza entre los ciudadanos al poder ellos utilizar la propiedad para crear una garantía adicional al cumplimiento de contratos, sean éstos comerciales o financieros.
- **Poner a las personas en red:** Creando el marco institucional que permita conectar a bajo costo, todos los activos y sus titulares con un mercado expandido en el que puedan combinarse con otros agentes para múltiples fines y desarrollo de productos. Ello a través de registros, cadenas de empresas y otros sistemas de integración empresarial de servicios varios, entre ellos los fiduciarios y los de seguros, que reduzcan los costos de transacción y los riesgos.
- **Proteger las transacciones:** Asegurando no sólo los activos sino su utilización económica, a través de mecanismos que brinden información al mercado sobre el camino que han seguido las representaciones de esos activos, pasando de un propietario u acreedor a otro, creando una cadena de buena fe y confianza para compradores, inversionistas y terceros en general, lo que permitirá obtener el mayor valor de intercambio del activo.



## 2 | Evaluación del marco legal e institucional de Ecuador

La revisión del marco legal e institucional se ha llevado a cabo con la finalidad de evaluar su capacidad para proporcionar las 3 instituciones básicas indispensables para impulsar el desarrollo económico: derechos de propiedad fungibles, organizaciones empresariales y mercados expandidos. Para ello se ha realizado una evaluación - desde el punto de vista de su contenido y su aplicación práctica - de las leyes y los reglamentos que explican los obstáculos institucionales para la inclusión de la mayoría de activos en la economía legal. Para ilustrar los obstáculos impuestos por el Estado, se ha identificado algunos ejemplos en los que se analiza en detalle sus características y los costos.

### 2.1 | Marco general que rige la propiedad predial

#### 2.1.1 | Restricciones al uso de la propiedad

Este análisis preliminar se enfoca en la evaluación de si el sistema de propiedad predial en Ecuador está en camino a suministrar los seis efectos que debe proporcionar un sistema moderno para facilitar la transacción de activos y su circulación en el mercado.

La Constitución ecuatoriana de 1998 reconoce el derecho a la propiedad privada, establece garantías para su protección y señala las limitaciones a su ejercicio<sup>1</sup>.

En Ecuador existe una serie de leyes especiales que establecen restricciones específicas al ejercicio de la propiedad, algunas de las cuales merecen especial atención por su escasa vigencia social y porque sirven como referencia para identificar fuentes de extralegalidad. Entre estas restricciones encontramos:

- Los extranjeros no pueden adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional.
- El patrimonio forestal del Estado y los bosques naturales son territorios que no son materia de dominio privado y sobre el que no cabe la adquisición de derechos reales por prescripción, ni pueden ser objeto de disposición por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. El reglamento de la Ley determina que cuando estas tierras sean adjudicadas a una organización campesina no podrán venderlas.
- Las adjudicaciones de áreas cubiertas de bosques naturales a favor de empresas industriales madereras nacionales están sujetas a condiciones resolutorias de mantener el uso forestal

<sup>1</sup> La propiedad es reconocida y garantizada siempre que cumpla una función social. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo (art. 30). Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro. Igualmente, a este efecto se prevé que el Estado estimule programas de vivienda de interés social (art. 32). Para fines de orden social determinados en la ley, el Estado podrá expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes privados. Se prohíbe la confiscación (art. 33). Las tierras pertenecientes a comunidades indígenas no son divisibles, enajenables ni embargables (art. 84.1). El Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción. Tomará las medidas necesarias para erradicar la pobreza rural, garantizando a través de medidas redistributivas, el acceso de los pobres a los recursos productivos. Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción (art. 267). La pequeña propiedad agraria, así como la microempresa agropecuaria, gozarán de especial protección del Estado (art. 269).

permanente y reforestación. Dichas tierras no pueden ser fraccionadas o cedidas, ni constituidas con gravámenes de ninguna especie, a menos que se lo haga dentro de la unidad industrial de que formen parte.

- Los bosques que se encuentran en tierras comunitarias de los pueblos indígenas, negros o afroecuatorianos, no están sujetos a esas limitaciones, pero para ser aprovechadas exclusivamente por tales pueblos, requieren previa autorización del Ministerio del Ambiente.
- Las Áreas Naturales son tierras que la Ley considera inalienables, imprescriptibles e inalterables<sup>2</sup>. Las tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidas dentro de los límites de este patrimonio, están sujetas a expropiación o reversión al dominio del Estado.
- Las tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario en beneficio de los indígenas, montubios y afroecuatorianos están impedidas de ser enajenadas, divididas, prorrateadas y fraccionadas.
- Las viviendas urbanas adquiridas, construidas o mejoradas con incentivos para la vivienda no pueden ser enajenadas durante 3 años. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda puede autorizar la enajenación, antes del plazo establecido, por razones debidamente fundamentadas. En este caso, se exigirá la total devolución del valor del terreno para vivienda.
- Los solares de terrenos adjudicados por la Municipalidad de Guayaquil en sectores urbanos marginales, se constituyen obligatoriamente en patrimonio familiar. Una vez inscritos en el Registro de la Propiedad, su enajenación está prohibida durante el lapso de cinco años.

Estas limitaciones descritas carecen de aplicación efectiva. En la práctica, existe un mercado sobre estos predios. Las restricciones legales no impiden la transferencia de dichos bienes en un mercado informal, pero privan de seguridad a quienes adquieren derechos sobre los predios. Ello genera una fuente adicional de extralegalidad en las transacciones de propiedad, ya que las transferencias y divisiones no pueden ser inscritas en el Registro de la Propiedad.

### 2.1.2 | Mecanismos de seguridad jurídica

#### REGISTROS

Existe un Registro de Propiedad por cantón (división territorial ecuatoriana) cuyos registradores son nombrados por el Poder Judicial, a través de las Cortes Superiores Distritales. El nombramiento es renovado cada 4 años. La legislación es de 1966 pero se mantienen regulaciones vigentes desde 1829<sup>3</sup>. Los registradores cantonales registran derechos, administran y preservan las inscripciones en libros que son de propiedad del Estado.

Los registradores si bien tienen una competencia territorial en nivel cantonal, no tienen vinculación funcional con las municipalidades. Salvo la experiencia de Guayaquil en la que existe una integración al Catastro Municipal por convenio interinstitucional, no existe otra experiencia similar que haya sido exitosa en la actualidad.

<sup>2</sup> Son Áreas Naturales los Parques Nacionales, las Reservas Ecológicas, los Refugios de Vida Silvestre, las Reservas Biológicas, las Áreas Nacionales de Recreación, las Reservas de Producción de Fauna; y, las Áreas de caza y pesca.

<sup>3</sup> Mediante Decreto Legislativo del 19 de noviembre de 1979 se derogó el Decreto Supremo 2810 que contenía la Ley de Registro de la Propiedad Inmobiliaria y se derogó a su vez la anterior Ley de Registro, publicada en el Registro Oficial 150, del 28 de octubre de 1966. Posteriormente, se restableció la vigencia de la Ley de Registro -Decreto 1405 dictado el 26 de octubre de 1966- vigente a la fecha.

El hecho que los registradores operen autónomamente presenta ventajas en cuanto a gestión administrativa, ya que tiene una mayor agilidad de contratación al no estar sujetos a los regímenes de contrataciones del Estado y existen incentivos para ahorrar en la medida que el registrador es quien aporta toda la inversión para la implementación del Registro. El problema se presenta ante el cambio de registrador, ya que el saliente retira toda su inversión inmobiliaria y en activos y el reemplazante debe asumir esos costos.

Los registros se basan en el folio personal. Sin embargo, en Guayaquil ya funciona el folio real desde 1999<sup>4</sup>; aunque tienen que seguir usando el folio personal sólo para cumplir con ley. La adopción del folio real por parte del Registro de Guayaquil no tiene respaldo normativo, convive con un falso sistema de folio personal (archivo cronológico de documentos) que exige la Ley, pero ha desarrollado un sistema que enlaza el folio personal, con el folio real y el catastro municipal, con la finalidad de evitar la duplicidad de folios reales. Se nos informó que desde 1998 a la fecha casi el 80% de los predios registrados ha sido trasladado del folio personal al folio real. Esto representa aproximadamente 400 mil predios. El 20% restante de folios personales quedan como antecedentes registrales.

Al subsistir en el resto del país el sistema de folio personal se presenta una gran inseguridad jurídica, ya que el sistema de archivo cronológico de documentos permite la duplicidad de inscripciones<sup>5</sup>.

En Guayaquil se realizó un censo catastral de toda la ciudad que permitió levantar información sobre 400 mil predios urbanos, los que fueron incorporados a la base de datos del catastro municipal<sup>6</sup>. Se incorporó sólo información física pero no jurídica. Si bien existe una norma que obliga a los adquirientes de inmuebles a catastrarlos dentro de los 30 días de inscrita su propiedad en el registro, las personas no cumplen esta norma por desconocimiento, costo del trámite y complejidad. En 1997, la Municipalidad de Guayaquil y el Registro de Propiedad de esa ciudad celebraron el Convenio de Interconexión Informática, que permitió a ambas instituciones ingresar simultáneamente a sus redes informáticas. La Municipalidad puede obtener directamente la información jurídica asentada en el Registro, y éste puede ingresar al catastro mediante un código catastral que brinda las características físicas del inmueble, las cuales son importadas por el Registro y pegadas en su base de datos. A diferencia del Registro en otras ciudades, el de Guayaquil permite cumplir con el principio de prioridad, pues con el código catastral se activa el sistema de bloqueo en forma automática desde que se ingresa el título; así como se evita la duplicación de información sobre un mismo inmueble. En conclusión, este sistema brinda seguridad y reduce los costos de transacción por la facilidad con la que se obtiene la información física y jurídica del inmueble.

Existe una relativa autonomía en las funciones de los registradores, justificada tanto en casos no previstos en la Ley de Registro como por una cierta laxitud que demuestran los jueces en la frecuencia y exactitud del control que deben ejercer sobre las oficinas de registro. El sistema no está automatizado en la mayoría de cantones ni existe un sistema de información que vincule el registro de transacciones con la actualización del catastro. La única excepción es Guayaquil.

<sup>4</sup> El sistema de Guayaquil ha automatizado el proceso registral y lo conecta con el catastro municipal mediante un código catastral único que facilita la actualización continua de los sistemas y reduce tanto los costos de gestión como los riesgos de pérdida de información.

<sup>5</sup> La información de campo ha recibido testimonios de registradores que reconocen la existencia de casos de hasta triplicidad de inscripciones registrales.

<sup>6</sup> TAMAYO RIGAIL, Fernando. *La experiencia de Guayaquil en la relación catastro-registro*. Organización de Estados Americanos, 2000.

El dominio sobre la propiedad se crea por inscripción en el Registro de la escritura de transferencia, protocolizada por notarios privados, los cuales pueden actuar en cualquier lugar del país.

Se nos informó que se ha levantado un catastro en el 25% de los cantones. Las principales carencias del catastro se presentan en las normas operativas y estándares técnicos para la formación del catastro y para la asignación de códigos catastrales de identificación predial única, los cuales deberían vincular la información catastral con la información del registro.

La alta tasa de extralegalidad que exhiben los predios es proporcionalmente inversa al grado de vinculación de los propietarios a la economía formal. El alto porcentaje de extralegalidad se caracteriza por una inercia que actúa en contra de la modernización. Al año 2001, la falta de incentivo se originaba en los altos costos directos del procedimiento de registro, en el tiempo requerido para que los propietarios registren sus predios, así como en el sistema impositivo (impuesto predial, impuesto a la herencia y otros tributos menores). Ese mismo año se identificó que los títulos de propiedad tenían una baja calidad, en parte debido a catastros que obedecen a fines meramente fiscales, lo que origina duplicidades y superposiciones en derechos de propiedad.

De la investigación de campo se ha podido apreciar que los usuarios destacan como deficiencias de su sistema registral los siguientes aspectos:

- Carencia de sistemas modernos de manejo de información automatizada y procesos de información gráfica que se vean reflejados en los reglamentos registrales.
- No se ha formalizado la adopción del sistema de folio real.
- La atomización por cantón y con sistema de registradores con autonomía funcional, dificulta la uniformidad de los sistemas, interconexión, compatibilización de tecnologías, integración legal.
- No existe un ente normativo y supervisor. La Corte Superior se limita a nombrar al registrador.
- No existe un servicio civil registral:
  - No existen mecanismos institucionales que sirvan para establecer precedentes registrales que hagan predecibles los procedimientos. A manera de ejemplo, una denegatoria de inscripción conlleva un proceso judicial de recalificación que puede tomar, en el mejor de los casos, seis meses.
  - De acuerdo a los expertos consultados, el Registro de Guayaquil es el que tiene mejor imagen<sup>7</sup>. En Quito existen esfuerzos por integrar el registro al catastro. El resto de registros opera deficientemente, con archivos mal llevados, muchas veces con un mismo predio inscripto en más de un cantón<sup>8</sup>.
  - En las principales ciudades, el registro se autofinancia; en el resto es deficitario por su escaso movimiento. Respecto a los costos, hay un arancel para el Registro de Guayaquil y otro para el resto del país, que es fijado por el Poder Judicial, aparentemente, sin sustento técnico. El arancel aplica un porcentaje sobre el valor del inmueble con un tope de US\$ 500, pero no se respeta. La tarifa fija promedio es de US\$ 25 (hipotecas o compraventas).

<sup>7</sup> Las inscripciones se realizan entre cinco a diez días.

<sup>8</sup> Cada vez que se crea un nuevo cantón el Registro crece ya que al no existir Folio Real no hay traslado y cancelación de partidas, los antecedentes se mantienen abiertos en el viejo cantón.

#### **HIPOTECAS**

En la actualidad las hipotecas vuelven a tener vigencia después de la crisis bancaria y se espera que tomen más importancia en el futuro. El mercado de bienes raíces está creciendo por sus facilidades de pago, financiamientos y tasas de interés a la baja, que incentiva la compra de vivienda de primera y segunda mano, lo que implica que empiece a revalorizarse el crédito hipotecario.

Para constituir una hipoteca, se necesita primero celebrar el contrato por escritura pública y después inscribirla en el Registro de la Propiedad. Según la percepción de abogados y funcionarios financieros, la constitución –y posterior ejecución de la hipoteca– es un trámite excesivamente engorroso y lento. Una hipoteca se constituye en un plazo de entre 60 y 80 días. Este tiempo se debe a las barreras de acceso existentes en los trámites de constitución de hipotecas. Las más comunes son:

- **Errores en la información del avalúo y catastro:** las propiedades suelen estar mal catastradas en los archivos municipales, por lo que hay que corregir y actualizar la información en la base de datos.
- **Errores en el Registro de Propiedad:** el certificado de expensas suele presentar errores al momento de su emisión inicial; el poder de los representantes suele ser materia de observaciones y se exige el certificado de avalúos y catastros del último año.
- **Deficiencias:** en escrituras públicas y títulos de propiedad, relacionadas con la propiedad horizontal, alícuotas, etc.
- **Regularización del pago de impuestos:** se exige el pago de deudas pre existentes por concepto de alcabala e impuesto predial.

Es común el pacto de “prohibición de enajenar”, con la finalidad de evitar tercerías que puedan demorar la ejecución del gravamen. Este pacto es una costumbre que responde a una ineficiencia del sistema porque la hipoteca no requiere de esa prohibición, en la medida que el gravamen tiene la fuerza persecutoria y es ejecutable independientemente de quién sea el propietario del bien hipotecado.

Un fenómeno reciente en auge es el “coyoterismo”, mediante el cual quien financia el viaje del emigrante exige la constitución de una hipoteca que respalde el pago de la deuda. En ocasiones, se reitera los documentos de propiedad del garante del préstamo.

#### **ARRENDAMIENTOS**

El contrato de arrendamiento para locales comerciales y vivienda tiene mucha vigencia en Ecuador. De acuerdo a la ley, los contratos tienen una duración mínima de 2 años. Teóricamente, el contrato puede ser verbal o escrito, pero como se exige contrato escrito cuando el inmueble está amoblado o la renta es mayor a 10.000 Sucres mensuales<sup>9</sup>, en la práctica todos los arrendamientos deben llevar forma escrita.

<sup>9</sup> En todas las normas en que se hace mención a valores en Sucres, de acuerdo a ley, su equivalente en dólares de los Estados Unidos de América es 25 mil Sucres por dólar.

Sin embargo, el mercado está limitado por una estructura legal anacrónica que reduce la oferta de viviendas arrendables<sup>10</sup> en áreas urbanas. La Ley del Inquilinato establece requisitos que implican la necesidad de gastos obligatorios en el inmueble para el propietario, lo que aumenta el costo de alquiler del bien para los potenciales arrendatarios y termina afectando a las clases más pobres. Las personas de menos recursos podrían estar dispuestas a pagar menos por el inmueble (lo que esté de acuerdo a sus ingresos) sin que importe que éste no cuente con todas las garantías establecidas en la Ley (regulaciones sobre los baños, luz, ventilación, desinfección, etc). Las exigencias de la Ley sobre los inmuebles determinan estándares costosos de cumplir y que, al reflejarse en el precio, se vuelven inaccesibles para los pobres.

La situación se complica cuando las Oficinas de Registros de Arrendamientos, a cargo de las municipalidades, fijan la merced conductiva máxima que puede cobrar el propietario, prohibiéndose la posibilidad de que arrendador y arrendatario establezcan en el futuro un aumento de la merced conductiva. El aumento sólo puede ser solicitado a la Oficina de Registros de Arrendamientos siempre que el propietario haya realizado una inversión que aumente el valor del predio. Se prevé la posibilidad de que el arrendatario pida una rebaja de la merced conductiva por una reducción del valor del bien, atribuible incluso al simple uso natural, situación que no necesariamente genera dicho efecto en un libre mercado de arrendamientos. Todo inmueble que vaya a ser arrendado debe estar inscrito en las referidas oficinas, mediante un trámite corto y sencillo, pero que incluye el pago de una tasa. Esta regulación desincentiva que los propietarios aumenten la oferta de predios arrendables en el mercado y genera escasez frente a la demanda existente.

## 2.2 | **Marco normativo para predios urbanos**

### 2.2.1 | Políticas del Estado respecto de la vivienda extralegal

A partir de la década del 60, la política del gobierno central y de los gobiernos locales ha sido la expropiación a particulares de los terrenos invadidos, para su posterior venta, arrendamiento o adjudicación gratuita a los poseedores informales.

Desde 1998, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) opera el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), por el cual los sectores de menores recursos acceden a un crédito hipotecario con un régimen de subsidios habitacionales directos. La ejecución de proyectos está a cargo de empresas privadas y la administración del financiamiento, a cargo de bancos privados. Sin embargo, la penetración del financiamiento por parte de las instituciones privadas a proyectos de vivienda social todavía es incipiente, debido a la dificultad de los trámites de aprobación de proyectos y recuperación del capital por parte de los promotores. La mayoría de proyectos inmobiliarios está dirigida a la clase media y alta. Los pocos proyectos de viviendas de interés social operan en su gran mayoría como un crédito directo al promotor, el cual actúa como único deudor del crédito.

<sup>10</sup> Ley de Inquilinato D. s/n RO 299: 6.11.1962, codificada en 1978 (Cód. s/n RO 681; 28.09.1978) y en el 2000 (Cód. s/n RO 196: 01.11.2000).

En cuanto a la propiedad del terreno, se requiere que ésta se encuentre debidamente justificada, por lo que no se admite la participación de invasores. Respecto de los terrenos, se excluyen de los incentivos, subsidios y programas de apoyo a: los ubicados en áreas declaradas de reserva ecológica, en zonas con alto grado de contaminación; con construcción o viviendas que atenten contra el medio ambiente; ubicados en zonas de afectación (apertura de carreteras, redes eléctricas, etc.); inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo, con peligros de deslaves, inundaciones y erupciones; y terrenos con pendientes superiores al 40%.

Los costos ordinarios por trámites, tasas de aprobación, impuestos a las transferencias y costos financieros pueden llegar a encarecer hasta en un 72% el precio final de una vivienda construida en un área de reciente urbanización<sup>11</sup>. De este porcentaje, el 41 puntos porcentuales corresponden a costos financieros durante la ejecución del proyecto. La carga tributaria por concepto de este tipo de transferencias puede alcanzar hasta un 24% del costo de la vivienda y se desagrega en 6 instituciones que perciben estos dineros como parte de sus ingresos propios<sup>12</sup>. A su vez, el cumplimiento de trámites de aprobación y construcción de proyectos de urbanización y habilitación explican 7 puntos porcentuales del precio final.

### 2.2.2 | Programas de regularización de vivienda extralegal

En el Ecuador no existe un marco general que regularice la propiedad extralegal de manera uniforme en todo el país. Las experiencias existentes responden a los casos de Guayaquil y Quito, cada una con su propia peculiaridad y procedimientos. Ambas experiencias se ejecutan en un nivel municipal.

En el caso de Quito, para calificar como beneficiarios ante la Municipalidad, la normativa<sup>13</sup> establece que las organizaciones comunitarias deben estar constituidas legalmente y representadas en cooperativas, comités barriales, etc. La intención es impulsar la organización comunitaria, pero ello no se logra por la rigidez de la norma que exige a estos asentamientos la celebración de convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura con el Municipio. La situación se agrava porque se dispone la prohibición de enajenar dichos predios hasta la previa cancelación total de obligaciones pendientes con la Municipalidad. El Reglamento No. 128 regula un largo y difícil procedimiento que desincentiva su inicio. A ello se agrega que se debe promulgar ordenanzas municipales que reconozcan legalmente a cada asentamiento, antes de la celebración de las respectivas escrituras públicas, lo cual dilata aun más el trámite.

El proceso vigente se sigue ante la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda a través de la Unidad de Suelo y Vivienda. El procedimiento tiene por objeto legalizar una cooperativa de vivienda o comité promejoras de barrios en una “Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo”. El procedimiento excluye el tratamiento individual, porque la legalización es un proceso colectivo que exige la

<sup>11</sup> JARRIN, Andrés. *Ecuador: removiendo obstáculos críticos para la provisión de vivienda. Estudio de casos en Quito, Guayaquil y Machala*. Urbana Consultores, junio 2005.

<sup>12</sup> Estas instituciones son los municipios (alcabalas 4-8% y registros 1%), consejos provinciales (1%), defensa nacional (1%) notarios (4%), registradores de la propiedad (2%) y Junta de Beneficencia (sólo en Guayaquil).

<sup>13</sup> En Quito, la necesidad de reconocer e incorporar a los asentamientos de hecho en suelo urbano da lugar a la Ordenanza 2123 del 3 de julio de 1981 y el reglamento 114 del 22 de noviembre de 1984. Ante la politización del proceso fueron derogadas esas normas y reemplazadas por la Ordenanza 2708 de 1989, denominada “Reconocimiento Legal y Regularización de los Asentamientos de Hecho Existentes en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana en El cantón Quito”. Dicha norma fue reformada por Ordenanza N° 2765 del 29 de enero de 1990.



suscripción de una escritura global del 100% del terreno a nombre de la organización social o de todos sus integrantes (copropietarios). Las entidades a cargo sólo intervienen una vez que se acredita la inscripción y aprobación de la personería jurídica de la organización social en el Ministerio de Bienestar Social y esté inscrita la Directiva Actual de la Organización Social.

El proceso de legalización en Quito tiene como parámetros básicos los siguientes aspectos:

- Que el asentamiento se encuentre dentro del área urbana de la ciudad y el uso de suelo sea residencial o compatible.
- Que sea impulsada por una organización social con una antigüedad no menor de 5 años y registrada en el Ministerio de Bienestar Social.
- El tiempo del asentamiento debe ser no menor a 5 años.
- La escritura pública debe contener el 100% de la propiedad o existir una escritura global a favor de los socios o de la organización social.

Según la Unidad de Suelo y Vivienda, los resultados hasta la fecha son los siguientes:

- Desde agosto de 2001 hasta octubre de 2005 se aprobó 119 barrios y 31 reformas, arrojando un total de 150 asentamientos informales regularizados y legalizados, lo que representa un total de 31,553 familias beneficiarias.
- Existe un total de 116 trámites que corresponden a zonas no urbanizables y por ende no legalizables.
- Existen 132 barrios que se encuentran en proceso de legalización con diferentes grados de dificultad.
- Se legaliza un promedio de 25 barrios por año.
- Hasta el año 2009 la proyección de regularización y legalización de los asentamientos informales será de 100 barrios y aproximadamente 25,000 predios. Con ello se calcula que se habrá atendido un 80% del problema de la informalidad urbana en Quito.

En este reporte no describiremos el detalle del procedimiento de regularización que se ha constatado en el campo, pero sí cabe resaltar como aspectos más relevantes de esta experiencia los siguientes:

- Quito crece en los años 80, pero presenta un ritmo menor a otras ciudades de la costa (Guayaquil, Machala, Santo Domingo). Su expansión no presenta un desborde popular extensivo.
- Hay un ritmo ordenado de ocupación informal. Las invasiones constituyen la excepción y se dan en tierras del Estado. La mayor parte de la ocupación es autoinvasión organizada por los propietarios frente a la falta de mecanismos de urbanización racional. Con las invasiones generan una situación de hecho que les permite evitar el cumplimiento de las normas técnicas.
- El proceso de legalización como urbanización de interés social de desarrollo progresivo establece límites mínimos, que excluyen las zonas de conflicto.
- Destacan dos casos marcados: los ocupantes que carecen de títulos de dominio y los adquirentes de lotizadores informales.



- El programa ha presentado falencias en cuanto a su difusión e incorporación de participación ciudadana. Se percibe la falta de campañas de información y difusión sobre cómo comprar un terreno de manera legal.
- Los casos problemáticos suelen presentarse cuando existe una mala organización del barrio o se presentan intereses personales de las dirigencias.
- En los casos en que la legalización no es posible, ha habido reubicaciones y soluciones consensuadas. En esos casos, el Municipio ha reconocido como parte de pago de los nuevos bienes adjudicados, el valor de los terrenos desocupados.
- Un serio defecto del proceso es que éste sólo se ocupa de la legalización grupal. No se hace seguimiento a la entrega de escrituras individuales, por lo que se presentan muchos barrios legalizados como asentamientos, pero en los cuales los dirigentes no han cumplido con la entrega de los títulos individuales.

En Guayaquil, la legalización de la tenencia de la tierra en sectores urbanos marginales data de 1964. La última norma que sirve de sustento para las acciones de regularización es la Ley No 37 de 1997. El procedimiento consiste en la expropiación de los terrenos ocupados por los asentamientos a favor de la Municipalidad, para su adjudicación o venta directa sin el requisito de pública subasta.

El proceso se inicia con un censo socioeconómico y el levantamiento general e individual del asentamiento poblacional y de todos los predios que lo componen. Esos datos son ingresados al Sistema Informático de Legalización de Tierras y verificados con el catastro municipal. Posteriormente se emprende un trámite interno en el que intervienen los departamentos a cargo del Catastro Municipal, Asesoría Jurídica, Alcaldía y Secretaría; concluyendo con la entrega de los títulos de adjudicación al posesionario por la Dirección de Terrenos. Este proceso de regularización se ha desarrollado a través de los siguientes mecanismos: i) adjudicación, ii) venta con fin no habitacional, iii) venta directa (lotes y fajas), iv) arrendamiento, v) donación y vi) comodatos.

La adjudicación y la venta de terrenos con fines no habitacionales se realiza sólo en predios ubicados en sectores urbano marginales y que fueron expropiados a favor de la Municipalidad de Guayaquil. En los terrenos de propiedad municipal ubicados en sectores urbanos, el procedimiento de regularización se realiza a través de venta directa (incluidos fajas o excedentes) y arrendamiento de lotes. La donación o la entrega en comodato de estos predios se realiza para beneficiar a instituciones públicas (ministerios), organizaciones comunitarias, deportivas o culturales sin fines de lucro que pretendan desarrollar proyectos para la colectividad.

En esta materia, los hallazgos más destacados de la investigación de campo son:

- Los funcionarios municipales reconocen que alrededor del 50% de los predios de Guayaquil está en asentamientos considerados informales.
- Un gran porcentaje tiene títulos de propiedad. Se estima que 150 mil lotes están titulados y que falta regularizar alrededor de 75.000.
- El sistema de regularización basa en parte su éxito porque no depende de un pago previo al propietario expropiado. A éste se le paga en función de lo que cobre el Municipio.

- En la actualidad están catastrados 460 mil predios y falta catastrar entre 10 y 20 mil predios. De estos no se puede determinar cuántos están inscritos.
- En el Registro de la Propiedad de Guayaquil hay aproximadamente 250 mil matrículas inmobiliarias urbanas (folios reales) y un estimado de 7,500 predios rurales. La integración con el catastro ha permitido detectar superposiciones y duplicidades registrales.
- En general el proceso de regularización del Cantón Guayaquil goza de credibilidad entre los usuarios y es una experiencia exitosa de integración de registro con catastro.

### 2.2.3 | Regulaciones urbanísticas

La Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Codificación 2005-016) establece como función municipal el control de las construcciones para vivienda. Las municipalidades aprueban los proyectos de urbanización, formulan la zonificación, establecen las posibilidades de crecimiento de la ciudad y determinan las zonas de expansión. También se encargan de conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias, así como aprobar los planos de construcciones.

El planeamiento urbanístico es sumamente complejo y sobrerregulado. Comprende la elaboración de planes reguladores de desarrollo urbano, cuya formulación requiere el concurso de especialistas que en la mayoría de los municipios son escasos. Ello ha generado que, salvo las principales ciudades como Quito y Guayaquil, no existan instrumentos de planeamiento urbano.

Si bien la Ley establece que no surtirán efecto legal las ventas realizadas sobre lotizaciones no autorizadas por las municipalidades, dicha disposición no ha impedido la proliferación de lotizaciones informales, las que luego de una acumulación de masa crítica dan origen a procesos de regularización posterior. La misma ley reconoce este fenómeno al establecer un régimen de excepción con medidas especiales de control que flexibilizan los estándares urbanísticos generales.

El exceso de intervención y distorsión del mercado de habitación urbana llega al extremo de controlar los precios. Estos no pueden ser superiores a los catastrales, caso contrario se considerarán colusorios, no se tomarán en cuenta para futuras transacciones y las partes serán denunciadas por la municipalidad. En la práctica esta norma no tiene vigencia efectiva, ya que la oferta de vivienda informal es la única alternativa frente a los altos costos de la vivienda formal.

El costo de transacción derivado de los trámites e impuestos conexos con la actividad de provisión de vivienda es elevado y afecta tanto el precio de los programas habitacionales como el grado de participación de actores privados formales. La complejidad y demora en los trámites de aprobación de programas de urbanización pueden llegar a encarecer hasta en un 72% el precio de la vivienda<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> El costeo incluyó costo de la tierra, preparación de un proyecto de urbanización, costos de aprobación del proyecto a nivel del municipio y empresas de servicios básicos, costos de las cargas tributarias a la transferencia de dominio, costos de urbanización construcción civil y costos financieros. La información fue obtenida de JARRIN, Andrés. *Op.Cit.*; p.2.

En conclusión, la principal barrera es el complejo esquema de aprobación y estándares de urbanizaciones que son exigidos por los municipios y las empresas de servicios básicos. La demora en la aprobación se debe a que los proyectos no cumplen con regulaciones y estándares, lo que motiva el reingreso repetitivo del expediente para nuevas revisiones de conformidad.

## **HABILITACIÓN URBANA**

El cumplimiento de los procedimientos de aprobación y legalización de proyectos de urbanización puede representar hasta un 7% del costo del proyecto, el cual es finalmente transferido al comprador<sup>15</sup>. Las principales dilaciones se deben a que los proyectos no cumplen con las regulaciones y el expediente debe ser reingresado varias veces para su aprobación final. Estos procedimientos aumentan el costo de los proyectos (en tiempo y dinero), debido al nivel de exigencias en municipios y empresas prestadoras de servicios básicos. Estas instituciones disponen de una sola regulación aplicable a todo tipo de habilitación, la cual no considera, por ejemplo, las particularidades que podría tener una urbanización de interés social y, en consecuencia, los menores estándares que deberían ser contemplados para acelerar tales habilitaciones. Estas regulaciones son más exigentes y complicadas en los municipios más organizados institucionalmente, como Quito, Guayaquil y Cuenca, donde el promedio de tiempo para la aprobación de una urbanización es de 15 meses, pudiendo incluso alargarse en el caso de algunas urbanizaciones en Guayaquil.

Las ordenanzas municipales generalmente son muy rígidas en sus estándares de urbanización y construcción. Las tasas municipales y otros aranceles que deben pagarse a otras entidades y colegios profesionales en la obtención de permisos de habilitación, inciden en el costo de producción de la vivienda. Las ordenanzas de Quito, Guayaquil y Cuenca son consideradas inadecuadas, obsoletas y con falencias de orden técnico y administrativo, lo que no incentiva la habilitación de tierras para construir programas de vivienda. La Ley de Vivienda de Interés Social, Ley de Cooperativas, BEV, Mutualistas y Régimen Municipal, que exoneran de pagos a la vivienda de interés social por concepto de tributos hasta en un 100% no es muy utilizada, debido a la demora y dispersión del trámite de calificación en varias instituciones como municipios, consejos provinciales, empresas de servicios básicos, notarios, registrador, etc.

## **LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN**

En Quito, el permiso de construcción busca certificar que las edificaciones en construcción cumplan los requisitos solicitados por el Municipio. El trámite es rápido y sencillo. No obstante, el procedimiento donde sí se revisa previamente las condiciones técnicas de la construcción, es el de aprobación de planos arquitectónicos, el cual se debe obtener para realizar cualquier edificación<sup>16</sup>. La Municipalidad estima que entre 50% a 60% de la ciudad está construida sin permiso. Actualmente está aprobada una Ordenanza de Regularización de Construcciones Informales, que establece una moratoria de un año para acogerse a la amnistía.

<sup>15</sup> JARRIN, Andrés. *Op.Cit.*

<sup>16</sup> Los requisitos son: i) informe de Regulación Metropolitana (IRM), actualizado; ii) 2 juegos de planos arquitectónicos con cuadro de áreas; iii) en caso de construir con préstamo hipotecario, adjuntar tres juegos adicionales; iv) comprobante de pago del 1 x 1000 a colegios profesionales; v) comprobante de pago del impuesto predial correspondiente al presente año; vi) escrituras del terreno o la promesa de compraventa notariada e inscrita en el Registro de la Propiedad; vii) copias del carné del registro municipal y registro profesional y viii) certificados otorgados por la EMAAP; que establezcan la dotación de servicios (agua potable y alcantarillado). El valor de la aprobación se fija en función al metraje de la obra: 1 a 240 m<sup>2</sup> es de 0.4 x 1000, ii) 241 a 600 m<sup>2</sup> es de 0.8 x 1000 y iii) 601 en adelante de 1.5 x 1000.

En Guayaquil, el trámite se sigue ante la Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro de la Municipalidad y dura 30 días laborables. Además de los requisitos previstos en la norma<sup>17</sup>, la entidad tiene un grado de discrecionalidad muy alto pues se reserva la facultad de exigir adicionalmente la presentación parcial o total de planos o estudios técnicos, lo cual puede elevar considerablemente los costos de transacción.

### **COSTO DE ACCESO A LA REGULACIÓN MUNICIPAL**

Para acceder a las normas de edificación promulgadas por la Municipalidad de Quito debe iniciarse un procedimiento que dura 8 días laborables. Para ello se debe pagar una tasa equivalente al 5% del salario mínimo vital vigente (US\$ 8), registrar los datos de la propiedad y adjuntar una copia del comprobante de pago del impuesto predial. Para las áreas suburbanas se debe adjuntar la localización exacta del predio en una hoja cartográfica del IGM, a escala 1:5000 o 1:25000 y las escrituras inscritas en el Registro de la Propiedad. El trámite es muy parecido en Guayaquil.

En general, el procedimiento es layo y complejo, representando una barrera administrativa que genera extralegalidad.

#### **2.2.4 | Mecanismos para adquirir tierra**

### **ADJUDICACIONES DEL ESTADO**

El mecanismo más usual para adquirir tierra urbana de origen privado es la compraventa de lotizaciones informales y excepcionalmente la invasión. Tratándose de tierras del Estado, el mecanismo de adquisición más difundido es la ocupación y posterior regularización.

La adjudicación de bienes inmuebles municipales en Quito está sujeta a varias solemnidades que complican el proceso de venta: requiere la intervención del Consejo Municipal que debe acordar la venta, previo informe de las direcciones de Obras y de Finanzas del Municipio, así como de las comisiones del Consejo. Luego se procede a la subasta pública y la adjudicación al mejor postor. Se exceptúa de subasta los casos de solares o viviendas en barrios obreros destinados a trabajadores autónomos o a personas de bajos recursos económicos. La venta debe formalizarse por escritura pública. Como no se contemplan plazos para el pronunciamiento del Consejo ni para la emisión de los informes, el trámite es generalmente largo.

<sup>17</sup> Los requisitos son: i) escritura pública de adquisición del predio o carta de autorización para construir sobre el terreno ajeno, otorgada por el dueño. No es exigible en áreas de ocupación informal sometidas a procesos de legalización de la tenencia, donde basta un certificado de responsabilidad civil por acta de dominio; ii) planos arquitectónicos; iii) levantamiento topográfico del terreno; iv) cuando la construcción tenga 3 o más plantas, se presentarán cartas de responsabilidad técnica, sobre estudios de suelo, diseños estructurales, sanitarios, eléctricos y telefónicos, autenticados por un notario. En caso de edificaciones de uso residencial, no en serie, unifamiliares y bifamiliares, no se exigirá carta de responsabilidad técnica; v) para edificaciones en terrenos con pendientes iguales o mayores al 10%, se presentarán cartas de responsabilidad técnica relacionada con movimientos de tierra y estructuras de contención y protección del terreno; vi) en las edificaciones que tengan 3 o más plantas, el responsable técnico del proceso de construcción, entregará copia de una póliza de seguro a favor de terceros, que cubra todo riesgo del proceso de construcción y por una cuantía no menor al 8% del valor estimado de la obra; viii) en las edificaciones a ser sometidas al Régimen de Propiedad Horizontal, donde se contemplen etapas o aumentos de construcción, deberá incluirse la totalidad de estos en los diseños a presentarse; ix) recibos de pagos del 1% mil de Colegios profesionales por planificación, construcción y eléctrico.

En la Municipalidad de Guayaquil, el procedimiento para obtener mediante donación o comodato un predio de propiedad municipal se inicia ante la Jefatura de Donación de la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. Los requisitos cuya obtención es más compleja son los proyectos de construcción y financiamiento en caso de que no se haya construido.

## **HERENCIAS**

La declaratoria de herederos se hace dentro del juicio de apertura de sucesión hereditaria, conforme al artículo 629 del Código de Procedimientos Civiles. Se trata de un proceso rápido y sencillo, donde el costo principal es la publicación de un aviso en 3 ocasiones en un diario de amplia circulación local.

Desde 1996 (Ls/n-PCL. RO-S 64) se ha otorgado facultades a los notarios para conocer procedimientos hereditarios no contenciosos. Se agregó como atribuciones de los notarios contempladas en el artículo 18 de la Ley Notarial, la facultad de recibir la declaración juramentada de quienes se consideran con derecho a la sucesión de una persona difunta, presentando la partida de defunción del causante y las de nacimiento u otros documentos para quienes acrediten ser sus herederos, así como la de matrimonio o sentencia de reconocimiento de la unión de hecho del cónyuge sobreviviente; la existencia de esos documentos permite que el notario conceda la posesión efectiva de los bienes. Tal declaración es inscrita en el Registro de la Propiedad. El procedimiento toma aproximadamente una semana y el costo promedio es de US\$ 30.

Si bien el procedimiento de declaratoria de herederos se ha simplificado, en los sectores pobres por lo general no se formaliza las transferencias por sucesión debido a los costos judiciales, notariales y registrales. En otros casos un desincentivo para formalizar dichas transferencias es que se debe acreditar el pago de impuestos. Como el impuesto a la herencia prescribe luego de 7 años, los herederos no formalizan la sucesión hasta alcanzar la liberación del pago por efecto de la prescripción.

## **TRANSFERENCIAS**

De acuerdo al artículo 1767 del Código Civil, el contrato de compraventa de predios se celebra por escritura pública. Sin embargo, la transferencia de propiedad surte efectos recién con la inscripción en el Registro de la escritura de transferencia, protocolizada por notario privado.

Para proceder a la inscripción, los pasos son muy parecidos tanto en Quito como en Guayaquil. Debe obtenerse previamente unos certificados ante la municipalidad, pagar impuestos, protocolizar el contrato ante el Notario y luego ingresar los documentos al Registro para la inscripción de la transferencia.

Las transferencias de propiedad deben pagar un impuesto a la transferencia (1% del precio), un impuesto a la plusvalía (0,5% de la primera transferencia a partir del 2006) y otro adicional de 0,5 % sobre el valor de la propiedad a favor del Consejo Provincial. Para pagar dichos impuestos debe presentarse un alto número de requisitos que desincentivan el cumplimiento de la norma<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Debe presentarse: i) formulario de la declaración del impuesto a la Utilidad con firma del vendedor y Notario, ii) comprobante de pago del impuesto predial correspondiente al presente año, original y copia, iii) aviso de Alcabala con firma del Notario, iv) minuta con firma y número del abogado sin alteraciones (original y copia), v) copia de la cédula de ciudadanía de compradores y vendedores, en caso de personas jurídicas, pagos de patentes del presente año y 1.5 por mil del año anterior y papeletas de votación de compradores y vendedores, vi) escritura anterior con razón de inscripción en el Registro de Propiedad, vii) escritura de la declaratoria de la Propiedad Horizontal, si el inmueble se encuentra en este régimen, viii) certificado de bienes raíces de los cónyuges otorgados por el Municipio y el Registro de la Propiedad, en caso de adquirir con financiamiento o en adjudicaciones de cooperativas, y ix) certificados de hipotecas y/o de gravámenes actualizados.

## 2.3 | Marco normativo para predios rurales

### 2.3.1 | Políticas del Estado para predios rurales

El Estado no ha tenido una política integral, general y sostenible respecto de la ocupación irregular de tierras agrícolas. Se ha identificado una serie de proyectos aislados de escaso impacto nacional. Por ejemplo, el Programa Nacional de Catastro y Titulación Rural financiado por la Agencia Norteamericana de Cooperación Internacional-(USAID) tituló predios de pequeños propietarios en sólo 2 cantones. El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) financiado por el Banco Mundial tituló tierras de comunidades indígenas y de afroecuatorianos en Carchi, Ammonia y Esmeraldas. Por otro lado, el Programa de Apoyo da las Mujeres Rurales del Ecuador (PADEMUR) difunde y realiza capacitaciones en materia de derechos de la mujer, incluyendo promoción del acceso de las mismas a la tierra.

En la provincia de Esmeralda, por ejemplo, el 60% de la tierra está pendiente de legalizar (912.960 Has.). De esta superficie, el 90% es rural. Dentro de la zona rural, el 60% es tierra de colonos y el 40% está en posesión de poseionarios ancestrales o comunidades<sup>19</sup>. En el período entre 1971 y 1992, el ex IERAC (actual Instituto Nacional de Desarrollo Agrario-INDA) adjudicó alrededor de 240 mil Has.; de ellas, 128 mil para colonos, 62.721 para indígenas Chachis, 30.351 para indígenas Awá y 18.304 para afroecuatorianos. En los últimos años, el proyecto SUBIR ha adjudicado 65 mil has. a favor de estos grupos<sup>20</sup>.

Existen dos entidades competentes para regularizar la tierra, dependiendo del marco legal y la naturaleza del suelo. El INDA tiene potestad sobre tierras agrarias conforme a la Ley de Desarrollo Agrario (1994). Por otro lado, el Ministerio del Ambiente (antes INEFAN) tiene competencia sobre tierras protegidas conforme al Sistema Nacional de Tierras Protegidas (SNAP) que incluye el Patrimonio Forestal del Estado (PFE) y las Areas Naturales (AN). El ámbito de acción de la titulación de tierras contempla 3 tipos: i) legalización a favor de comunidades ancestrales, ii) adjudicación a favor de poseionarios con una tenencia mínima requerida ininterrumpida de 5 años y iii) adjudicación de otras tierras. Además, en base al convenio suscrito con el ex INEFAN, el INDA adjudica las tierras ubicadas dentro de Bosques y

Vegetación Protectores del Estado y del Patrimonio Forestal del Estado a personas naturales o jurídicas que se encuentren en posesión de la tierra.

Actualmente, la legislación ambiental establece que las tierras que fueren objeto de afectación por el INDA quedan excluidas de la administración de dicho instituto y pasan directamente a conformar el patrimonio forestal del Estado a cargo del Ministerio del Ambiente.

<sup>19</sup> MORALES FEIJÓO, Manuel. *Paralegales comunitarios y la tenencia de la tierra*. En: [http://www.landnetamericas.org/docs/Paralegales Comunitarios%20pdf](http://www.landnetamericas.org/docs/Paralegales%20Comunitarios%20pdf) p.2.

<sup>20</sup> Conforme al artículo 49 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario El INDA legalizará las tierras que se destinen al desarrollo de las poblaciones montubias, indígenas y afroecuatorianas y las adjudica en forma gratuita a las comunidades o etnias que han estado en su posesión ancestral, bajo la condición que se respeten tradiciones, vida cultural y organización social propias.

Al 2001 estaba vigente el programa CARE-SUBIR, que titula y regulariza recursos naturales en dos cantones. Actúa a escala municipal, contribuyendo a controlar la tala de bosques y la degradación de los páramos en su zona de influencia.

## **PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN DE PROPIEDAD RURAL**

Actualmente, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo BID, se viene ejecutando el Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales –PRAT- a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El PRAT se inició en junio del 2002 y su ejecución estuvo prevista para 4 años. El objetivo del proyecto es regularizar la tenencia de la tierra de los poseedores de predios rurales, mediante su titulación, protocolización e inscripción respectiva, integrando la información de los predios legalizados de las áreas rurales a un sistema de catastro.

El PRAT se propone culminar los procesos de titulación pendientes en el INDA, rectificando la información errada en los documentos o propiciando la resolución de conflictos. Existen 25 mil expedientes pendientes de resolución.

El diseño del programa contempla un sistema integral de titulación, protocolización, registro y catastro que permite identificar y eliminar los casos de superposición de derechos sobre un mismo predio.

De acuerdo con la información del PRAT, los problemas que enfrenta la tenencia de la propiedad rural en el Ecuador son:

- Más del 40% de los predios rurales del país carece de títulos de propiedad.
- 75% de los cantones del país no posee catastros rurales actualizados y completos.
- El sistema de archivo de la información es obsoleto e inseguro.
- Existe inconsistencia de información sobre adjudicaciones del INDA, catastro y registro.
- Existe superposición de derechos sobre un mismo predio.
- Los costos de titulación, catastro y registro son elevados.

Según el PRAT, las experiencias de regularización anteriores han fracasado por cuanto presentaron los siguientes defectos:

- Llevaron a cabo los procesos de titulación, catastro y registro de manera independiente, sin coordinación y con distintos enfoques.
- Carecieron de estándares técnicos, uniformes y actualizados.
- Aunque el PRAT ha iniciado la inscripción bajo el sistema de folio real, se mantiene paralelamente la inscripción en folio personal.
- La titulación no fue masiva, sino individual según la demanda del usuario.
- Los municipios han recopilado durante 15 años la información del área rural, pero su información es incompleta, contiene errores y no coincide la información nueva y el registro.
- Los altos costos de las inscripciones generaron una “cultura del no registro” de las transferencias subsiguientes al título, por lo que los cambios de propiedad no se han reflejado en el registro. Como éste es constitutivo, ha dado lugar a una gran extralegalidad. El INDA expide la providencia de titulación, que conlleva un costo promedio de US\$ 30 por protocolización



notarial y US\$ 30 por registro. Ello motivó que en muchos casos se expedía la providencia pero no se inscribía.

- Las instituciones responsables eran muy vulnerables y no resistieron las presiones políticas.
- El marco legal presenta vacíos y contradicciones.
- Hubo escasa coordinación institucional y dificultades para integrar la información dispersa entre los distintos registros de la propiedad. Cada registro maneja su sistema en condiciones precarias.

Aunque preliminarmente podemos afirmar que el diseño del programa es adecuado, está limitado a un plan piloto aplicado a ocho cantones rurales pequeños: Baba, Chaguarpamba, Chillanes, Joya de los Sachas, Palenque, Pimampiro, Salitre y Saraguro. Se seleccionaron estos cantones porque carecían de catastros.

Según estimaciones del PRAT, actualmente el tiempo promedio que utiliza el INDA para sus procesos de regularización es de 3 a 4 años, a un costo para el beneficiario de US\$ 800. El PRAT pretende reducir el tiempo a tres meses y el costo a US\$ 80. También estima que terminará de regularizar la tierra rural en todo el país en 10 años, para lo cual cuenta con un presupuesto de US\$ 170 millones. El INDA legalizó 7 mil predios por año, por lo que de seguir el INDA con su sistema de formalización a ese ritmo demoraría entre 60 a 80 años para terminar de legalizar todo el país.

Entre los principales problemas que enfrenta este programa, hemos identificado los siguientes:

- No existe información confiable de cuánto es el universo que falta titular. Se estima que hay un 30% de tierra de patrimonio del Estado por titular.
- No existe una entidad rectora ni normativa del catastro rural. La Dirección Nacional de Avalos y Catastros-DINAC a partir de 1994 transfirió sus competencias a los Municipios. Ello ha generado la atomización de metodologías y un alcance limitado porque los municipios carecen de capacidad técnica y de recursos humanos.
- La inestabilidad política afectó la estabilidad de las políticas. Durante el período de ejecución del programa han cambiado 10 Ministros y 7 Directores del INDA. Muchas gestiones requieren decisión ministerial, lo que entrapa la gestión administrativa.
- Pese a existir convenios institucionales con el INDA, MA, Asociación de Municipalidades, IGM, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Consejo Nacional de la Judicatura, la Comisión Especial de Límites Internos, el Consejo Nacional de Modernización, muchas entidades ven al PRAT como una competencia y se ha generado una serie de rivalidades que afectan negativamente el programa.
- El conflicto INDA – Ministerio del Ambiente (MA). El INDA debe pedir un certificado al MA para proceder cuando el asentamiento está cerca de zonas de protección. Ahora el MA quiere asumir la función de legalizar los predios al interior de Zonas de Patrimonio Natural y Ecológico.

## **REGULACIONES AGRARIAS**

Resulta interesante notar los supuestos de expropiación de tierras rústicas de dominio privado contemplados por la ley de desarrollo agrario:



- a) Cuando las tierra sean explotadas mediante sistemas precarios de trabajo o formas no contempladas en la ley como lícitas;
- b) Cuando para su explotación se emplean prácticas, incluyendo uso de tecnologías no aptas, que atenten gravemente contra la conservación de los recursos naturales renovables.
- c) Cuando las tierras aptas para la explotación agraria se hayan mantenido inexploradas por más de 2 años consecutivos y siempre que no estuvieren en áreas protegidas, de reserva ecológica, constituyan bosques protectores o sufran inundaciones u otros casos fortuitos que hicieran imposible el cultivo o aprovechamiento; y,
- d) Cuando el predio esté sujeto a gran presión demográfica.

No existe un límite mínimo ni máximo de la tenencia de la tierra. No hay una prohibición expresa de los minifundios, sólo se establece que el Estado facilitará la integración de éstos para crear unidades de producción que aseguren a los propietarios un ingreso compatible con las necesidades de su familia, procurando así la eliminación de dichos minifundios. Con tal objeto, los actos y contratos que persigan la integración de minifundios, están exonerados de los impuestos de alcabala, registro y adicionales.

### 2.3.2 | Mecanismos para adquirir tierra

La heterogeneidad de la estructura agraria en las distintas regiones del país determina que existan diversas modalidades de transacción de la tierra, que van desde los mecanismos legales hasta la subsistencia de mecanismos extralegales.

Los principales modos de adquirir tierra son la compraventa, las adjudicaciones del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización-IERAC y el INDA, así como la herencia, las prescripciones y donaciones. Después de las reformas institucionales de 1994, cada vez son más comunes los mecanismos de mercado y cada vez menos, la intervención estatal.

### ADJUDICACIONES DEL ESTADO

Las tierras agrícolas pueden ser adjudicadas por el INDA en beneficio de los indígenas, montubios y afroecuatorianos que demuestren su posesión ancestral sobre las tierras, con la condición de que conserven sus usos, costumbres y tradiciones. Los beneficiarios de estas tierras están exonerados del pago del impuesto predial.

También el INDA puede legalizar mediante adjudicación a favor de los posesionarios, las tierras rústicas de su propiedad, cuando se compruebe una tenencia ininterrumpida mínima de cinco años, previo pago de acuerdo al avalúo practicado por el INDA. Asimismo, las demás tierras que forman parte del patrimonio del INDA, pueden ser adjudicadas a personas naturales, cooperativas, empresas, comunidades indígenas, asociaciones u organizaciones para que las hagan producir eficientemente siempre que sus planes de manejo no atenten contra el medio ambiente y al ecosistema.

Al 2001, los principales problemas de operación que perjudicaban la eficiente adjudicación de tierras eran: i) procesos administrativos lentos y costosos para los beneficiarios, ii) carencia de sistemas técnicos y financieros para apoyar un procesamiento eficiente de los trámites y iii) centralización en las delegaciones regionales y en Quito, de los actos de aprobación de las providencias de adjudicación, lo que

incrementa el tiempo y los recursos que debe invertir el adjudicatario. A su vez, los diversos órganos del INDA carecen de las herramientas básicas para facilitar su trabajo. Su sistema financiero está atrasado y exhibe discrepancias de información entre la contabilidad presupuestaria y la fiscal.

## **HERENCIAS**

La regulación legal para las herencias de predios rurales se rige por el Código Civil, conforme explicamos en la sección 2.2.4 de este reporte. Sin embargo, de acuerdo a la tradición indígena, a la muerte del jefe de familia, la tierra debía ser repartida en partes iguales entre sus herederos. Ello ha generado que en algunas comunidades de la sierra existan minifundios de 500 m<sup>2</sup> o menos por familia. En tales condiciones de fragmentación no ha resultado posible llevar a cabo acciones de desarrollo o aplicar tecnologías alternativas y no se ha conseguido disminuir la pobreza rural. Así, se puede considerar que el minifundio ha sido una de las causas del acelerado crecimiento de la pobreza rural; y que la capacidad productiva de los predios no ha sido suficiente para asegurar un ingreso mínimo y garantizar la seguridad alimentaria de la familia.

## **TRANSFERENCIAS**

La Ley de Desarrollo Agrario de 1994 puso fin a la reforma agraria y desde esa fecha las transferencias voluntarias de mercado se han constituido en la forma predominante de reasignación de la tierra. La compraventa es libre y no necesita autorización alguna. Esta ley permite a indígenas y campesinos vender, dividir o cambiar la estructura comunitaria de las tierras, con la aprobación de dos tercios de los miembros de la comunidad. Las tierras comunales de pastoreo en terrenos altos y tierras forestales no se pueden dividir.

Expertos locales afirman que en aplicación de esta norma los comuneros ecuatorianos pueden asignar con eficiencia el manejo de los recursos entre opciones privadas y colectivas, según las condiciones agro-ecológicas y técnicas del caso. Donde las condiciones permiten el uso intensivo de la tierra, ésta ya está privatizada; donde el uso es extensivo, existe un manejo colectivo. En otras palabras, que son los mismos comuneros los encargados de impulsar una reforma de la tenencia de la tierra.

La carencia de títulos es uno de los elementos que afecta las transferencias de mercado. Los más perjudicados serían los pequeños posesionarios, quienes reciben precios bajos al no titular sus tierras por desconocimiento de los trámites, por el costo de éstos o el tiempo que duran.

A pesar de la cada vez mayor influencia del mercado, se afirma que todavía muchos propietarios no se sienten estimulados a transferir sus predios debido a los subsidios otorgados por el Estado a los grandes terratenientes, vía créditos con tasas de interés negativas, así como a bajos impuestos directos e indirectos. Se trataría de un desincentivo para arribar a transacciones eficientes ya que los terratenientes han obtenido grandes beneficios por no funcionar en un ambiente competitivo. Esta posición sostiene que una vez que se hayan sincerado las reglas de funcionamiento del mercado, se abriría el camino para que empresarios agrícolas interesados en desarrollar unidades eficientes, puedan acceder a las propiedades vía el mercado de tierras.

## 2.4 | Marco general que rige el establecimiento y operación de las empresas

Este análisis preliminar se concentra en evaluar si el marco institucional que rige el establecimiento y operación de las empresas en Ecuador está en camino a proporcionar los mecanismos legales para:

- Organizar la producción de bienes y servicios desde un sistema de control jerarquizado que sirva para dividir el trabajo, combinar activos y coordinar contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas.
- Acceder a los instrumentos institucionales de la separación patrimonial y la responsabilidad limitada. Sin separación patrimonial no se pueden distinguir y controlar los patrimonios aportados. Sin responsabilidad limitada no se puede limitar el riesgo de los socios al aporte. Tampoco se pueden proteger los derechos de todas las partes en cualquier negocio, aún si el dueño falleciera.
- Acceder a mecanismos legales estandarizados en pos de una identidad empresarial que trascienda los círculos familiares y locales conocidos, y para que puedan contratar y realizar varias funciones a nivel nacional y global.

### 2.4.1 | Formas empresariales contempladas en la legislación

Un empresario puede optar por ejercer su actividad como comerciante individual o a través de una sociedad mercantil. Las formas empresariales se encuentran reguladas en la Ley de Compañías. Las empresas formales lo hacen utilizando las siguientes modalidades: i) la compañía en nombre colectivo; ii) la compañía en comandita simple; iii) la compañía de responsabilidad limitada; iv) la compañía anónima; v) la compañía en comandita por acciones. Las más utilizadas son:

**Compañía de responsabilidad limitada.** Puede estar formada por un mínimo de 2 socios y un máximo de 15, cuya responsabilidad asciende sólo hasta el límite de sus aportes. El monto del capital social mínimo es fijado por el Superintendente de Compañías, que asciende a US\$ 400 desde 1999 y debe ser pagado al menos en un 50% del monto suscrito; la diferencia debe ser completada dentro del año. La participación de cada socio es transferible por acto entre vivos y herencia.

**Compañía Anónima.** Puede formarse con un número mínimo de 2 socios. El monto mínimo del capital social es fijado por la Superintendencia de Compañías, el cual asciende actualmente a US\$ 800. Se debe pagar al menos el 25% del monto suscrito y la diferencia dentro del año. El aporte puede consistir también en bienes muebles e inmuebles. Los socios tienen responsabilidad limitada hasta el monto de sus aportes.

**Empresas Unipersonales de Responsabilidad Limitada.** Esta modalidad está vigente desde enero del año 2006<sup>21</sup>. Es una persona jurídica distinta e independiente de la persona natural a quien pertenece. Este tipo de sociedad deberá siempre pertenecer a una sola persona. Necesita un capital que debe ser como mínimo igual a la multiplicación por 10 de la remuneración básica mínima. Para el 2006 esto representa US\$ 1.600.

<sup>21</sup> La empresa unipersonal de responsabilidad limitada fue creada por la Ley 2005-27.

La evidencia recogida en esta evaluación preliminar indica que:

- La mayoría de las 700 mil microempresas del Ecuador<sup>22</sup>, cuyas ventas representan el 25.7% del producto bruto interno del país, opera de manera extralegal como comerciantes individuales sin personería jurídica.
- El comerciante individual no puede: i) limitar su responsabilidad diferenciando el patrimonio de los propietarios o fundadores del patrimonio de la propia empresa, ii) hacer transparente la información sobre el monto del patrimonio comprometido en las transacciones de la empresa; iii) desarrollar sistemas de organización y control de las operaciones de su empresa.
- El monto fijado como capital mínimo es un desincentivo para que los microempresarios extralegales utilicen las formas societarias. Los empresarios que las utilizan optan generalmente por la compañía de responsabilidad limitada y la compañía anónima. Existe un menor número de sociedades colectivas y las demás modalidades prácticamente no se utilizan.
- La empresa unipersonal de responsabilidad limitada no es muy utilizada por haberse creado recientemente, tener poca difusión y la exigencia de un capital social excesivamente alto, equivalente a 10 remuneraciones básicas mínimas, que funciona como desincentivo para que los microempresarios opten por esta figura jurídica.

#### 2.4.2 | Requisitos para acceder a la empresa formal

El inicio de operaciones legales de las empresas en Ecuador requiere de la obtención de registros y autorizaciones ante diferentes entidades públicas y privadas, dependiendo de la forma empresarial, así como de la envergadura y actividad comercial a desarrollar.

### CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL

La constitución legal de la sociedad mercantil se lleva a cabo mediante una serie de trámites que culmina con la inscripción en el Registro Mercantil. Los procedimientos no son iguales para todas las sociedades mercantiles. Las compañías en nombre colectivo y empresas unipersonales de responsabilidad limitada necesitan aprobación judicial, mientras que las restantes necesitan la aprobación de la Superintendencia de Compañías.

Los pasos para constituir una compañía anónima y una de responsabilidad limitada son relativamente sencillos:

- Reserva de la razón social. El trámite ante la Superintendencia de Compañías puede durar un día si el nombre no está previamente inscrito o no se parece a otro ya inscrito.
- Cuenta de integración de capital. Depósito en un banco de, como mínimo, el 25% del capital suscrito (US\$ 200). El trámite es inmediato.
- Escritura pública de constitución. El trámite dura de 1 a 2 días. Los honorarios del abogado que redacta la minuta y del notario público son fijados por el mercado.

<sup>22</sup> AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *Microempresas y Microfinanzas en Ecuador*. Marzo, 2005. p.XVI. Se calcula además que el 80% de los microempresarios no llevan registros contables escritos y el 85.5% no separa las cuentas del negocio y la familia. Ibid.; pp.34-35.

- Aprobación de la Superintendencia de Compañías. El trámite dura de 3 a 15 días, dependiendo de si la administración formula observaciones.
- Publicación. Se publica una vez el extracto de contrato de constitución en un diario de circulación local.
- Cámara de la producción: La compañía debe registrarse en la cámara correspondiente al rubro de su objeto social (de Comercio, Industrias, Pequeña Industria, Minería, Construcción, Agricultura, etc). El trámite se realiza en el día. El costo depende de cada cámara y se calcula sobre un porcentaje del capital social.
- Inscripción en el Registro Mercantil. El trámite puede durar entre 2 y 9 días dependiendo de si se formulan observaciones.

Sobre la base a las entrevistas sostenidas con funcionarios públicos, abogados y empresarios, concluimos que las barreras a la constitución de estas sociedades las encontramos en:

- La reserva del nombre ante la Superintendencia de Compañías normalmente no toma un día, pues los criterios de la administración son muy rígidos. El nombre propuesto suele ser rechazado varias veces y el trámite puede llegar a tomar hasta 15 días.
- Los costos de afiliación y mantenimiento en las cámaras de la producción son excesivamente altos y desincentivan la legalización de los micro y pequeños empresarios<sup>23</sup>.
- La legalidad de la constitución es revisada en tres oportunidades: por el notario, la Superintendencia de Compañías y el Registro Mercantil. Asimismo, en la práctica existe una duplicidad de inscripciones: en la Superintendencia de Compañías y en el Registro Mercantil.

<sup>23</sup> Por ejemplo, sobre el capital social mínimo de una compañía anónima, la Cámara de Comercio de Pichincha cobra US\$ 219.09, aunque este monto ya incluye el pago de 2 bimestres. Sobre el capital mínimo, la Cámara de Industrias de Pichincha cobra por inscripción entre US\$ 50 y US\$ 100 pero anualmente debe pagarse US\$ 1.980. La Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha cobra entre US\$ 150 y 260 por afiliación. La afiliación anual por capital mínimo en la Cámara de Industrias de Guayaquil es de US\$ 3.696.

## Ventanilla Única Empresarial

La Superintendencia de Compañías ha suscrito convenios con muchas de las instituciones que intervienen en la constitución de una compañía. En los Centros de Atención al Usuario puede hacerse además del trámite propio de la Superintendencia, la publicación en el diario, la afiliación en las cámaras de producción, la inscripción en el Registro Mercantil y en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La atención es muy rápida y el trámite dura entre 8 y 20 días. En el 2003 había ventanillas en 3 ciudades y en el 2006 existen ya en 18 ciudades. El proyecto ha sido autofinanciado por la institución a un costo de US\$ 180.000.

## Centros de Servicios Empresariales

La Cámara de Comercio de Quito ha impulsado también la instalación de un centro de atención desde donde se pueden constituir compañías. Funcionan en un mismo ambiente la Superintendencia de Compañías (que se encarga además del trámite de publicación en diarios e inscripción en el Registro Mercantil), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las Cámaras de Comercio de Quito y de Industria de Pichincha. El trámite toma 3 días si no se presenta observaciones y hasta 15, si las hay.

## REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Una vez obtenido el reconocimiento legal, las empresas deben obtener una serie de permisos o registros administrativos, que se pueden agrupar en dos grandes grupos.

Los registros y licencias del gobierno central son otorgados a través de sus Ministerios y Organismos Desconcentrados. La finalidad de éstos es cautelar y supervisar la actividad empresarial para evitar perjuicios a la colectividad, así como controlar y fiscalizar el cumplimiento de obligaciones tributarias y laborales.

Los registros a los que debe acudir toda empresa que inicia operaciones son:

- Registro Único de Contribuyentes (RUC): el trámite puede durar entre 1 y 4 días. El trámite se realiza ante el Servicio de Rentas Internas.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: obtención de la cédula patronal para realizar los pagos de los derechos laborales, seguro médico y pensión.
- Ministerio de Trabajo: inscripción de trabajadores en la Inspección de Trabajo.

Las licencias del gobierno central más importantes son:

- **Permiso Sanitario:** licencia otorgada por la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública. Los requisitos generales son sencillos de cumplir. Existen requisitos adicionales que varían de acuerdo al tipo de actividad<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Por ejemplo, para abrir cafeterías, fuentes de soda, restaurantes, moteles, hostales y pensiones se requiere presentar la licencia anual de funcionamiento otorgada por la Corporación Metropolitana de Turismo. Para abrir una farmacia se debe presentar el plano del local a escala 1:50 con 40 m<sup>2</sup> como mínimo, croquis de ubicación del local, récord policial del propietario, licencia de estupefacientes y carné actualizado de representante farmacéutico.

- **Licencia Ambiental:** es la autorización que otorga el Ministerio del Ambiente, para la ejecución de una actividad que pueda afectar el medio ambiente. Se aplica en todo el ámbito nacional, salvo en los casos de Quito y Guayaquil donde la licencia es otorgada por el Municipio. El trámite es relativamente largo, seguido sobretodo ante la Sub Secretaría de Calidad Ambiental<sup>25</sup>.

Las licencias municipales tienen por finalidad velar por el crecimiento ordenado y seguro de la actividad empresarial dentro de su competencia territorial, aunque en algunos casos se trata simplemente de un impuesto.

En la Municipalidad de Quito las licencias más importantes son:

- **Permiso sanitario de funcionamiento:** el trámite demora 15 días útiles. Sólo se puede obtener el permiso hasta el 30 de junio de cada año; pasada esa fecha debe pagarse mora<sup>26</sup>. La solicitud de inspección sanitaria tiene un costo de US\$ 4,7. El usuario debe cumplir con 91 medidas sanitarias que son revisadas por un inspector, de lo contrario este otorga 30 días para que se corrijan las observaciones.
- **Licencia ambiental y Permiso Ambiental:** la primera es otorgada para las actividades que impliquen un riesgo ambiental conforme a una lista taxativa señalada en la Ordenanza Municipal 146. La segunda es otorgada a las actividades no riesgosas que no se encuentren en la lista taxativa. Si no hay observaciones, la licencia puede ser otorgada en 52 días. El trámite es de conocimiento público, la solicitud es revisada por un jurado compuesto por miembros de la sociedad civil y cualquier ciudadano puede oponerse al otorgamiento de la licencia. La primera instancia es la Dirección de Medio Ambiente y, en caso de apelación por el solicitante o cualquier ciudadano, la segunda instancia es el Alcalde. El costo es de US\$ 1 por cada 1.000 del valor del proyecto, aunque el costo mínimo es de US\$ 500.
- **Patente municipal:** El trámite es sencillo y se realiza en el día ante la Dirección Financiera Metropolitana<sup>27</sup>. La tasa equivale al 1% del capital hasta US\$ 10,000; 100 mas el 1.2% sobre el excedente entre 10,000 y 20,000; 220 mas el 1.4% sobre el excedente entre 20,000 y 30,000 etc. En Quito además se paga el 10% de la patente resultante, para el servicio de bomberos, con un tope de US\$ 1,000.

<sup>25</sup> El costo es de 0.1% del valor del proyecto, pero durante el trámite se debe pagar además una tasa por US\$ 50, el 10% del costo de los estudios para el certificado de aprobación de estudios y trámites, una garantía de fiel cumplimiento, una póliza de seguros por daños ambientales y contra terceros, así como el costo total del seguimiento y monitoreo

<sup>26</sup> Para obtener el permiso debe presentarse: i) certificado de uso de suelo otorgado por el departamento de Gestión Urbana (en mecánicas, vulcanizadoras, aserraderos, mecánicas industriales, bares, cantinas, lubricadoras, cerrajerías); ii) categorización (para locales nuevos) otorgado por el área de Control Sanitario; iii) comprobante de pago de patente del año, iv) certificado (s) de salud; v) informe del control sanitario sobre cumplimiento de requisitos para la actividad; vii) copia de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación actualizada, o certificado de exención del propietario.

<sup>27</sup> Para que una persona jurídica obtenga la patente necesita presentar en original y copia lo siguiente: i) escritura de constitución de la compañía; ii) resolución de la Superintendencia de Compañías; iii) cédula de ciudadanía y papeleta de votación actualizada del representante legal o del juez; y iv) dirección donde funciona la misma.



- **Comercio en espacio de circulación pública:** es una licencia para realizar comercio minorista en la vía pública, lo que la propia Municipalidad denomina “comercio informal”. El trámite demora 15 días laborables. De conformidad con las ordenanzas vigentes del Comité Administrativo del comercio informal, éste se reserva el derecho de autorizar o negar el permiso, así como de asignar el sitio de ocupación de acuerdo al plan de manejo y uso del suelo, normas higiénico sanitarias, reglamentaciones y políticas vigentes. El permiso es personal, intransferible y se otorga a quien atienda en el negocio<sup>28</sup>.

En la Municipalidad de Guayaquil las licencias más importantes son:

- **Tasa de habilitación:** es la licencia de operación que se obtiene ante la Dirección de Uso del Espacio y la Vía Pública. El trámite dura entre 5 a 30 días útiles, dependiendo del tipo de actividad, lo que incluye una inspección. Tiene vigencia de un año. Además de los requisitos generales<sup>29</sup>, se exige que ciertos establecimientos presenten una autorización de todos los vecinos que vivan 50 metros a la redonda del local.
- **Estudio de impacto ambiental:** seguido ante la Dirección de Medio Ambiente. El procedimiento dura 30 días útiles. El principal requisito es la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental.
- **Permiso de ocupación de la vía pública:** licencia que deben obtener las personas cuya actividad empresarial se realiza a través de carretillas, kioscos, puestos fijos, mesas, sillas y vitrinas en la vía pública. El trámite se realiza ante la Dirección del Uso del Espacio y la Vía Pública y dura 5 días<sup>30</sup>.

De la evaluación del funcionamiento de los registros y licencias requeridos tanto en el nivel de gobierno central como en de los municipios, se puede concluir lo siguiente:

- Las relaciones de la administración pública con los ciudadanos se caracteriza muchas veces por la falta de transparencia y predictibilidad. Existen pocos manuales y textos de difusión para los propios funcionarios y el usuario, sobre los procedimientos y requisitos.

<sup>28</sup> Para obtener el permiso se debe presentar i) formulario de comercio informal con el registro de datos y timbres (croquis de ubicación); ii) certificado de salud actualizado por el Municipio o los laboratorios autorizados. (en caso de expendio de alimentos); iii) récord policial original y actualizado; iv) 2 fotografías, v) cédula de ciudadanía y papeleta de votación actualizada; vi) declaración juramentada de no poseer otro permiso de comercio informal; vii) certificado de desratización y desinfección actualizados cada seis meses (solo para Kioscos y Casetas, otorgado por la Jefatura Provincial de Salud y/o privado).

<sup>29</sup> Se debe presentar lo siguiente: i) recibo del pago de la tasa única de trámite, ii) solicitud para habilitación de locales comerciales, industriales y de servicios, iii) copia de la cédula de ciudadanía, iv) copia del RUC, v) copia del nombramiento del representante legal (personas jurídicas), vi) carta de autorización para la persona que realice el trámite, vii) copia de la patente del año a tramitar, viii) copia de predios urbanos (si no tuviere copia de los predios, procederá a entregar la tasa de trámite de legalización de terrenos o la hoja original del censo), y ix) croquis bien detallado donde esta ubicado el negocio.

<sup>30</sup> Debe presentarse i) recibo del pago de tasa única de trámite, ii) solicitud de ocupación de la vía pública, iii) copia de la cédula de ciudadanía del solicitante, iv) carné de manipulación de alimentos, de ser el caso, v) croquis bien detallado del lugar donde se ubicará la carretilla, kiosco, etc, vi) medidas exactas de la carretilla, kiosco etc, vii) foto a colores de la carretilla, kiosco, mesas, puestos etc, y viii) planilla de medidor, según el caso.



- Se calcula que sólo el 25.1% de las microempresas tiene RUC<sup>31</sup>. Las principales razones expresadas por los microempresarios son que no perciben un beneficio directo registrándose, sus negocios son muy pequeños y no les exigen que se registren. Los pocos que perciben beneficios mencionan entre estos la reducción de problemas con las autoridades y la mayor probabilidad de obtener créditos formales.
- Se estima que sólo el 14.7% de los microempresarios obtiene la cédula patronal en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de éstos sólo un tercio paga las contribuciones<sup>32</sup>.
- La patente municipal no es una licencia de funcionamiento a partir de la cual la municipalidad verifique las condiciones de operación del negocio. Se trata sólo de un impuesto anual a la actividad comercial dentro de la competencia territorial de la municipalidad. Los empresarios extralegales se quejan del alto costo de la patente, al punto que muchos inician el trámite pero nunca llegan a pagar el impuesto.
- En algunos casos se exige requisitos que, con la finalidad de proteger a la comunidad, en el fondo pueden terminar perjudicándola. Es el caso, por ejemplo, de los antecedentes penales para obtener la licencia para comercio en espacio de circulación pública otorgada por la Municipalidad de Quito. Si se buscara que las actividades comerciales sean realizadas por personas que no hayan tenido problemas de detención policial, entonces se tendría que pedir el récord a cualquier persona que solicite la patente municipal que autoriza la actividad empresarial general. Este requisito impide además que, de ser el caso, las personas con antecedentes policiales puedan reinsertarse en la sociedad a través del comercio ambulatorio, constituyéndose más bien en una barrera a la formalidad y, eventualmente, un incentivo al retorno hacia actividades ilegales.

En el caso de la tasa de habilitación tramitada para algunos supuestos ante la Municipalidad de Guayaquil, la autorización de todos los vecinos que vivan 50 metros a la redonda es un requisito excesivo que permite que la apertura del negocio dependa de la voluntad de una sola persona que se niegue al establecimiento de la empresa. Se trata de un costo de transacción muy alto, pues al empresario le puede tomar mucho tiempo, esfuerzo y dinero la identificación de cada uno de los vecinos y el convencerlos de autorizar la actividad. Por último, se pueden presentar situaciones donde la empresa puede generar un alto beneficio social con su actividad (no sólo las utilidades del negocio y la generación de empleo, sino también el ahorro en tiempo y dinero para los vecinos que contarán con un servicio cerca de sus casas), pero que no se concretará por la oposición de algunas personas, cuyo costo individual en caso se establezca el negocio (incomodidad, ruido, etc.) puede ser mucho menor al beneficio total que consideraría recibir el resto de vecinos.

#### 2.4.3 | Mecanismos para actuar en mercados expandidos

Para que las empresas puedan acceder a mercados expandidos que les permitan hacer negocios con extraños, es necesario contar con instrumentos eficientes que le permitan ejecutar contratos comerciales, acceder al crédito y tener acceso a mecanismos eficaces de conflictos.

<sup>31</sup> AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *Microempresas y Microfinanzas en Ecuador*. Marzo, 2005. p.32.

<sup>32</sup> Ibid. p.34.

## PROCESOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE TÍTULOS VALORES

El proceso judicial aplicable para la ejecución de títulos valores es un procedimiento denominado proceso ejecutivo, que es más corto y expeditivo que el juicio ordinario. El título valor más utilizado es el cheque, porque su giro sin fondos acarrea responsabilidad penal. Aunque la etapa de cognición del proceso es muy sencilla y se sigue ante el Juez Civil, los operadores jurídicos entrevistados coinciden en que su cobro a través del proceso ejecutivo dura aproximadamente 2 años. La sentencia puede ser apelada ante la Sala Civil de la Corte Superior, pero no cabe recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

El juez suele dictar rápidamente medidas cautelares, como el secuestro conservativo de los bienes del deudor. También es común dictar una prohibición de enajenar sobre algún bien inmueble del demandado, la cual se inscribe en el Registro de la Propiedad. Esta última medida cautelar es una innecesaria limitación al derecho de propiedad del demandado, pues bastaría con embargar el inmueble en forma de inscripción ante el Registro de la Propiedad. El embargo inscrito permite al demandado disponer del inmueble, aunque el demandante mantuviera el privilegio de remate frente al nuevo adquirente. De esta manera, el inmueble embargado se mantiene dentro del mercado, aunque los posibles compradores castiguen su precio si consideran que las probabilidades de remate son altas.

La norma del Código de Procedimiento Civil que dispone pegar carteles del aviso de remate del inmueble en la parroquia del lugar, cuando también deben hacerse tres publicaciones en un diario de mayor circulación parece innecesaria en zonas urbanas. La diligencia de pegado de avisos en la parroquia significa mayor costo en tiempo y dinero para el demandante y los servidores del Poder Judicial. En la práctica judicial dicha disposición sólo es aplicada en sectores rurales, lo cual podría demostrar que existe cierto consenso para que en la práctica las normas legales no sean aplicadas cuando es evidente su inutilidad.

Asimismo, el procedimiento según el cual los postores tengan que realizar sus propuestas por escrito, en vez de una pública subasta es un procedimiento que implica una pérdida de tiempo para los postores y el Poder Judicial. En una subasta sólo el postor ganador tendría que presentar sus datos. La seriedad de los postores estaría garantizada con el depósito del 10% del valor de su oferta, presentada mediante un certificado de depósito. Además, la subasta pública inicial tiene como ventaja una puja de precios a tiempo real que puede llevar a obtener un mayor precio de venta del bien, situación que beneficia tanto al propietario deudor (que puede llegar a pagar la totalidad de la deuda e incluso obtener un saldo remanente) como al acreedor demandante (que vería cancelada la deuda total). En el proceso ecuatoriano la subasta sólo se realiza mediante una diligencia que se programa si es que dos ofertas escritas coinciden.

Las principales maniobras dilatorias por parte del deudor demandado son la apelación del auto de calificación de posturas y la nulidad del remate en etapa de ejecución de sentencia. También se recurre mucho a tercerías excluyentes de propiedad, mediante la cual un tercero aparece alegando que el bien a rematarse es de su propiedad, muchas veces en connivencia con el deudor demandado.

## **La ineficiencia de la administración de Justicia y el mercado**

En Ecuador existe la percepción generalizada de que el Poder Judicial funciona de modo deficiente, que es lento y corrupto. Ello explica que muchos pequeños empresarios ecuatorianos prefieran trabajar al contado, para reducir el riesgo de eventuales incumplimientos que no puedan ser ejecutados. El problema es que el uso casi exclusivo de las transacciones al contado reduce las posibilidades de expansión de las actividades de los pequeños empresarios.

### **PROCESOS JUDICIALES DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS**

La ejecución judicial de una garantía hipotecaria se sigue mediante un procedimiento similar al de ejecución de títulos valores. Pero hasta llegar al efectivo remate del inmueble y el cobro por parte del acreedor, el proceso puede durar entre 4 y 5 años.

En este procedimiento es cuestionable lo dispuesto por el artículo 433 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido que una vez expedido el auto de pago, el juez ordena el embargo del bien. Este acto procesal es innecesario pues para que pueda ser constituida, la hipoteca debe estar previamente inscrita en el Registro de la Propiedad, lo cual significa que el embargo genera una duplicidad innecesaria de inscripciones, con el consiguiente costo en tiempo y dinero para el Poder Judicial, el Registro de la Propiedad y el mismo demandante. Si la finalidad es publicitar el inicio del proceso y el posible remate del inmueble, ello se logra con la publicación de los 3 avisos de remate en un diario de mayor circulación y en la parroquia a la que pertenece el inmueble, lo que también está regulado como un paso a seguir en la ejecución de sentencia.

Al igual que en el caso del juicio ejecutivo, las principales maniobras dilatorias por parte del deudor demandado son la apelación del auto de calificación de posturas, la nulidad del remate en etapa de ejecución de sentencia y la interposición de demandas de tercería excluyente de propiedad.

## **Poder Judicial y costo del crédito**

La excesiva duración de la ejecución judicial de hipoteca lleva a que muchos bancos intenten evitar el proceso de ejecución y prefieran refinanciar la deuda, lo cual es un incentivo a eventuales incumplimientos. Otra opción que está empezando a ser utilizada por los bancos para evitar el proceso judicial es el fideicomiso, pero el alto costo de su administración lo restringe a grandes operaciones sobre todo en la industria de la construcción. Todo ello contribuye al aumento del costo de acceso al crédito.

### **MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Desde 1997 existe una Ley No. 000-RO/145, Ley de Arbitraje y Mediación, que regula un proceso arbitral flexible, moderno, rápido y seguro. Permite que las partes pacten que las medidas cautelares puedan ser ejecutadas directamente por los árbitros con el auxilio de la policía, sin necesidad de tener que eje-

cutarlas por intermedio judicial. Como en la gran mayoría de legislaciones, la ejecución del laudo sí se realiza a través del Poder Judicial.

El proceso arbitral es mucho más rápido que el judicial. Los operadores jurídicos consultados señalan que el promedio de duración de un proceso arbitral es de 6 meses, cuando el promedio de un proceso de conocimiento seguido en el Poder Judicial es de 4 años. El arbitraje prácticamente es utilizado sólo por empresas en caso de conflictos de gran envergadura patrimonial, a través de centros de arbitraje. Las pequeñas empresas no usan el arbitraje por los costos del proceso, y porque el número de conflictos es reducido debido a la masiva práctica de transacciones al contado. A pesar de estar permitido en la ley, el arbitraje ad-hoc o no institucional tiene poca vigencia.

Por otro lado, la mediación es un procedimiento voluntario con un trámite muy rápido y sencillo. El acuerdo al que arriben las partes pone fin al conflicto y tiene el efecto de una sentencia con autoridad de cosa juzgada, lo que implica que puede ser ejecutada directamente por el juez. Un procedimiento exitoso de mediación dura en promedio un mes. Tiene mucha vigencia en conflictos familiares, pero casi no es usada en conflictos empresariales a pesar de que muchas cámaras de producción cuentan con centros de mediación. Según los expertos consultados, las razones son una extendida cultura de convivencia con el conflicto, reforzada por la escasa difusión de los beneficios de la mediación.

## **REQUISITOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO**

Después de la crisis bancaria de 1999, se ha producido una recuperación de las colocaciones de créditos en el sector privado. La banca tradicional atiende básicamente a clientes de sectores urbanos que cuentan con grandes volúmenes de ventas o bienes de valor suficiente para otorgar en garantía. Estos bancos suelen requerir los registros contables como principal requisito para evaluar una solicitud de crédito. Como se calcula que sólo una quinta parte de microempresas llevan registros contables, estas ven limitado su acceso a créditos tradicionales<sup>33</sup>. El otro requisito de uso generalizado es la garantía personal hasta los US\$ 20.000 y la garantía real por encima de ese monto.

El principal motivo por el cual se retrasa el desembolso de un crédito hipotecario en la banca tradicional son los problemas en la constitución de la hipoteca, que llevan a que el procedimiento tome entre 60 y 90 días<sup>34</sup>.

Los microempresarios utilizan casi exclusivamente sus ahorros personales e ingresos generados por sus negocios para financiar tanto el inicio de la empresa como sus operaciones. Cuando necesitan financiamiento externo recurren principalmente a fuentes informales (familia, amigos y prestamistas). Las instituciones financieras formales no son vistas como fuentes fiables ni son consideradas dentro de las estrategias de negocios de los microempresarios. A pesar de esta percepción, las instituciones financieras han otorgado microcréditos durante el 2005 por US\$ 491'844,880 a 450,083 clientes. El financiamiento a la micro

<sup>33</sup> Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América. *Microempresas y Microfinanzas en Ecuador*. Marzo, 2005. p.35.

<sup>34</sup> Las barreras a la rápida constitución de hipotecas han sido descritas en el punto 2.1.3 de este informe. Es una excepción que la situación legal del inmueble esté apta para la constitución inmediata; en el mejor de los casos toma 45 días constituir el gravamen. En uno de los bancos consultados, del promedio de 70 créditos hipotecarios otorgados mensualmente, 68 presentan problemas.

y pequeña empresa está a cargo de 3 bancos que concentran el 67% de las colocaciones. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito concentran el 27% y las Organizaciones No Gubernamentales no supervisadas, por la Superintendencia de Bancos el 6%<sup>35</sup>.

Los Bancos Solidario, Procredit y Pichincha concentran sus colocaciones en la micro y pequeña empresa de sectores urbanos. Legalmente nada impide que entren al sector rural, pero no lo hacen por motivos de rentabilidad. Además, muchos potenciales clientes perderían el beneficio de pobreza otorgado por el Estado si es que abren una cuenta bancaria. Son las cooperativas de ahorro y crédito así como las organizaciones no gubernamentales las que realizan actividad financiera en el sector rural, aunque en la mayoría de cantones el porcentaje de clientes sigue siendo muy bajo.

Las instituciones que otorgan microcréditos no toman en cuenta si la empresa del cliente está formalizada o si tiene personería jurídica. Lo que analizan es la fuente de repago, tanto del solicitante como de los familiares, y que la garantía cubra aproximadamente el 140% del crédito. Esto último debido al costo de oportunidad y los altos costos de transacción para la institución financiera en caso de incumplimiento del cliente. Como no suelen existir registros contables, en muchos casos se revisan las facturas de compra y venta. El trámite toma un promedio de 8 días. Las principales barreras de acceso son: la falta de sistemas de información en zonas rurales<sup>36</sup>, la ausencia de predios titulados para dar en garantía en caso de montos altos, la dificultad para conseguir garantías personales aceptables por la institución, el costo del crédito motivado por altas comisiones que cubren el riesgo y que se suman a la tasa de interés, así como la poca capacidad financiera de los usuarios. La prenda es usada como un mecanismo de presión antes que como un mecanismo de recuperación judicial. El Banco Solidario, el más importante en el ámbito de los microcréditos, suele también otorgar facilidades a quienes reciben remesas desde Italia o España o puedan otorgar garantías como objetos de oro.

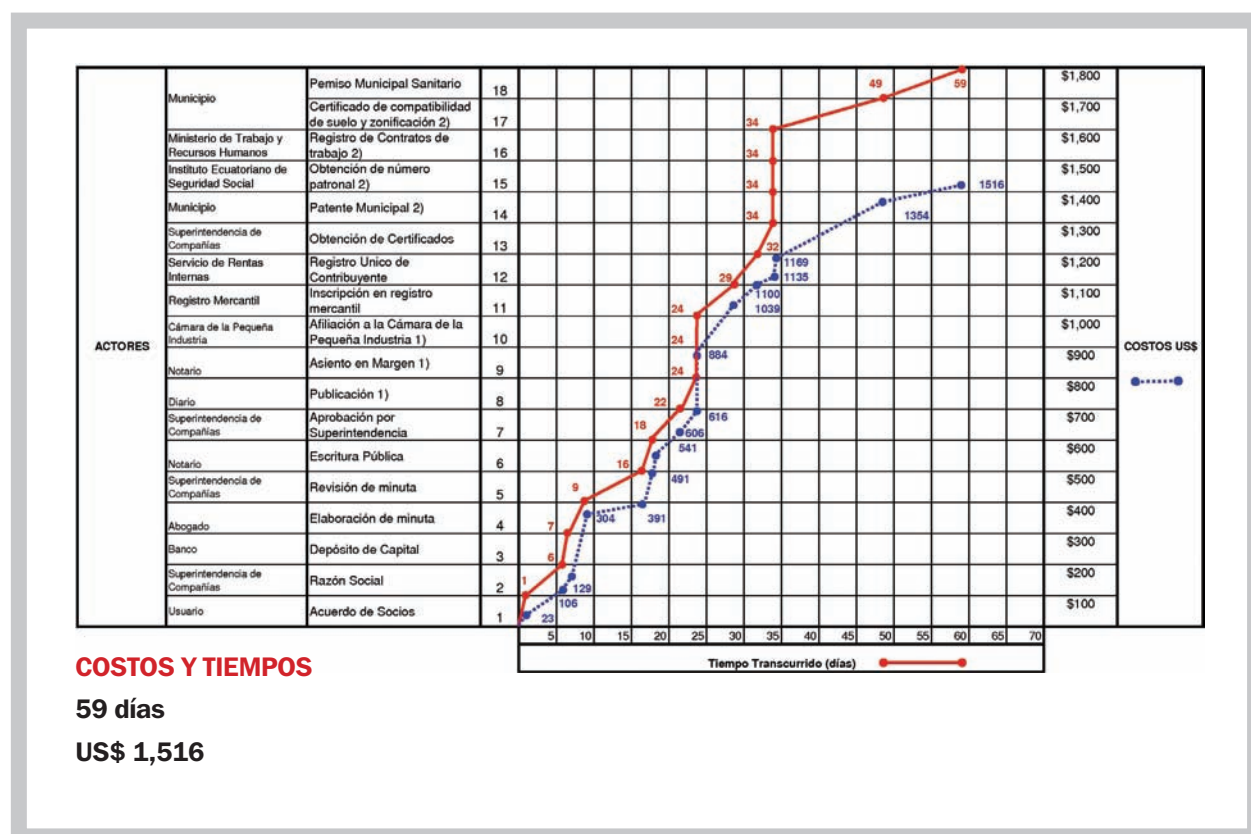
<sup>35</sup> RED FINANCIERA RURAL. *Microfinanzas Ecuador*. No. 4, Marzo 2006. p.13.

<sup>36</sup> Recién desde octubre del 2005 se permite el funcionamiento de 4 sistemas de información crediticia, pero sólo tienen datos de empresas urbanas y formales.



## 2.5.2 | Acceso a la empresa

El ejemplo ilustra lo que costaría contar con las autorizaciones para iniciar un negocio de panadería con uno o más socios en Ecuador. Aun cuando la forma más extendida para hacer empresas en el país es el negocio unipersonal sin formación de persona jurídica, el ejemplo ilustra las barreras para se refiere a una empresa con socios para ilustrar las barreras a la cooperación.



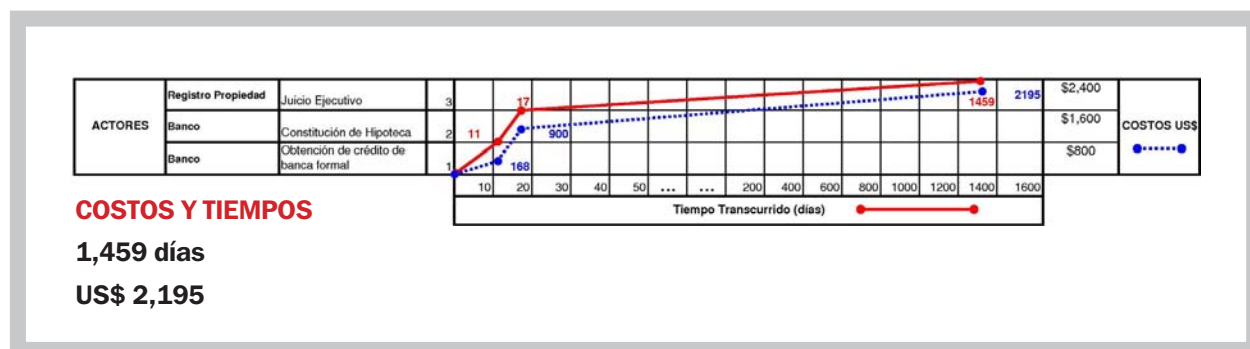
## SUPUESTOS

- La empresa la constituyen 2 socios.
- La forma societaria utilizada es la Compañía de Responsabilidad Limitada, que es la más usada por pequeños empresarios formales.
- La panadería está ubicada en una zona popular de la ciudad.
- La zona donde se ubicará el negocio cuenta con habilitación urbana.
- El caso no incluye autorizaciones para colocar avisos publicitarios.
- El caso no incluye la inscripción del nombre comercial. Sí incluye la inscripción de la razón social de la empresa para efectos de la constitución.
- La empresa cuenta con al menos 3 trabajadores al momento de iniciar los trámites.



### 2.5.3 | Uso económico de la propiedad con fines empresariales

El ejemplo ilustra los obstáculos para acceder a los mecanismos legales para el uso económico de la propiedad predial. Incluye la obtención de crédito empresarial con garantía hipotecaria y su ejecución. Se incluye la ejecución de la garantía hipotecaria para ilustrar si es que los costos de ejecución inhiben el uso de garantías inmobiliarias.



#### SUPUESTOS

- El solicitante de crédito es una panadería con 5 años de operación, constituida como compañía de responsabilidad limitada.
- El monto del crédito solicitado es de US\$ 20.000.
- Es el primer crédito hipotecario obtenido por la empresa. El banco pide un mínimo de 13 meses de historia crediticia.
- Se asume que el incumplimiento se produce cuando existe un saldo de pago de US\$ 10.000.
- En el caso de la ejecución judicial de hipoteca, incluye tres de las maniobras dilatorias más usadas.
- El proceso de ejecución judicial no considera apelaciones.



### 3 | **La economía extralegal: sus características, sus instituciones y sus prácticas**

#### 3.1 | **¿Dónde se encuentra la extralegalidad?**

##### **EXTRALEGALIDAD EN PROPIEDAD PREDIAL URBANA**

Los tipos de extralegalidad de la propiedad predial urbana pueden clasificarse en dos grandes grupos, dependiendo del origen de la tenencia de la tierra, extralegal o legal.

##### **Tenencia de origen extralegal**

- a) **Ocupación Irregular en tierras de propiedad privada:** son ocupaciones irregulares de terrenos de propiedad de particulares, cuyos poseedores deben regularizar su tenencia con los mecanismos de expropiación o usucapión.
- b) **Ocupación Irregular de tierras de propiedad municipal o del gobierno central:** son ocupaciones irregulares en terrenos de propiedad de municipalidades del Instituto de Seguridad Social u otras entidades. Sus poseedores carecen de títulos y deben regularizar su tenencia mediante los mecanismos de adjudicación o venta directa.

##### **Tenencia extralegal que originalmente fue legal**

- a) **Viviendas construidas en terrenos adquiridos por Comites Pro-mejoras o Cooperativas de Vivienda sin títulos de propiedad individual:** predios urbanos adquiridos a propietarios privados por una organización que no ha entregado títulos individuales sobre los lotes.
- b) **Viviendas construidas en terrenos vendidos por loteadores cuyo dominio no se sabe si es público o privado:** predios urbanos construidos por particulares en terrenos que han adquirido por compraventa, pero los lotes al interior de la lotización no cuentan con titulación, no están adecuadamente definidos y no están inscritos.
- c) **Viviendas construidas sin permiso de construcción:** predios urbanos construidos al margen de las regulaciones, que incluye: construcciones que no cuentan con planos arquitectónicos aprobados, construcciones que contando con planos arquitectónicos aprobados conforme a disposiciones vigentes han sido alteradas en obra y construcciones que ocupan la vía pública.

##### **EXTRALEGALIDAD EN PROPIEDAD PREDIAL RURAL**

Se puede clasificar los tipos de extralegalidad en dos grandes grupos, dependiendo del origen de la tenencia de la tierra, extralegal o legal.

##### **Tenencia de origen extralegal**

- a) **Ocupación de hecho en tierras del INDA.**
- b) **Ocupación de hecho en tierras del dominio privado:** ocupaciones irregulares en terrenos privados que cumplen las condiciones legales para la expropiación por el INDA.
- c) **Ocupación de hecho de tierras de Patrimonio Forestal del Estado o de Áreas Naturales** que son explotadas sin mediar una concesión y sin cumplir con las regulaciones de la Ley Forestal y Ambiental.

### **Tenencia extralegal que originalmente fue legal**

- a) **Tierras Ancestrales de Pueblos Indígenas, Montubios y Afroecuatorianos sin título de propiedad:** tierras de los pueblos y comunidades indígenas que hasta la fecha no cuentan con títulos de propiedad sobre sus posesiones.
- b) **Tierras adjudicadas por el INDA con títulos de propiedad inválidos o defectuosos:** tierras en proceso de adjudicación por el INDA cuyos trámites están detenidos por razones técnicas, porque tienen conflictos por defectos de sus mapas originales o porque presentan superposiciones en registros.
- c) **Tierras adjudicadas por el INDA con limitaciones a su transferencia:** adjudicaciones que contienen restricciones a la transferencia, gravamen o se les ha dado en calidad de patrimonio familiar, y que han sido extralegalmente transferidos.
- d) **Tierras agrícolas privadas con problemas de titularidad por no haber sido protocolizada la escritura ni registrado el título** de transferencia.

### **EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL**

Un gran número de micro y pequeño empresarios trabajan sin constituir legalmente una sociedad mercantil. Ello no califica como actividad extralegal siempre que a título personal obtengan las licencias y registros correspondientes. Pero ese grupo es minoritario. La ilegalidad la encontramos en:

- a) Un número importante de empresarios llega a constituir legalmente sociedades mercantiles, pero no necesariamente se inscriben en todos los registros ni obtienen las licencias correspondientes. Por ejemplo, existen sociedades que inician el trámite de la patente municipal, presentan los documentos necesarios, obtienen el título de crédito donde aparece la liquidación del tributo pero, finalmente, no cumplen con el pago de impuestos. Otro grupo importante que llega a constituirse legalmente no obtiene la licencia necesaria para actividades especiales. Por ejemplo, la Municipalidad de Quito descubrió en el 2006 que, de acuerdo al catastro, 1150 empresas debían obtener licencia o permiso ambiental.
- b) Existen muchos casos donde la situación de extralegalidad llega a ser total, lo cual implica que los empresarios que operan a título personal no están inscritos en el Registro Único de Contribuyentes, no han inscrito a sus trabajadores en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ni ante el Ministerio de Trabajo, no han pagado la patente municipal, no están inscritos en una cámara de la producción, no cuentan con licencias de actividad como la sanitaria o la ambiental ni llevan contabilidad separada.

## 3.2 | Ejemplos de acceso y protección de los derechos de propiedad

### Mecanismos extralegales de acceso a la vivienda: la lotización y venta extralegal de terrenos en Quito y Guayaquil

Los casos del barrio El Fortín en Guayaquil y el de Buenos Aires en Quito, ilustran los mecanismos más usuales para el acceso al suelo urbano por los pobres. Las organizaciones de pobladores cumplen un rol muy importante en el proceso de obtención de la seguridad jurídica que les falta por el origen extralegal de su propiedad. Además, el caso ilustra cómo el incremento de seguridad legal que se obtiene por la formalización de derechos impacta en el valor de la propiedad.

#### El caso del barrio El Fortín en Guayaquil: la organización popular para la invasión de tierras asume la forma de Cooperativa de Vivienda

El barrio El Fortín está ubicado en la zona norte de la Parroquia Urbana Tarqui, sector Nueva Prosperina, en Guayaquil. En 1995 un grupo de vecindados – con el apoyo de algunos dirigentes experimentados en la toma de tierras – empezó a organizarse, para un año después, cuando la situación política configuró un escenario propicio, invadir unos terrenos de propiedad privada que se encontraban desocupados.

Es interesante observar que desde antes que exista el asentamiento como tal, la organización tomaba una serie de decisiones cruciales para su posterior desarrollo, por ejemplo: la selección del terreno, la identificación de la oportunidad propicia para la invasión, la organización logística de la toma de tierras, la negociación política con las autoridades políticas que podrían apoyar al asentamiento, etc. Inmediatamente después de la invasión, constituyeron la Cooperativa “Reynaldo Quiñónez”, haciéndola reconocer ante el Ministerio de Bienestar Social como entidad sin fines de lucro. La cooperativa representa a la población ante las autoridades para negociar el reconocimiento de la ocupación y evitar desalojos, pero además para gestionar la participación en planes sociales y la provisión de servicios de infraestructura.

Una vez que el asentamiento se instala físicamente como un barrio, la organización asume funciones de administración del suelo, como la asignación de lotes vacíos a nuevos pobladores, la resolución de conflictos sobre linderos y la preservación de la paz social. Los pobladores pagan cuotas para gastos de tramitación, que muchas veces encierran un pago que hacen suyo los dirigentes, una especie de retribución por el servicio especializado de lotización que ofrecen. Cuando un poblador decide transferir su lote, la organización debe autorizar la transacción, para lo cual el nuevo ocupante es presentado ante la comunidad y paga una “cuota de afiliación” como miembro.

Como la tierra es ocupada sin que exista un título de propiedad, la lotización es extralegal desde su origen y los padrones de pobladores, los registros de asistencia a las asambleas, los registros de pago de las contribuciones de los pobladores o las de participación en las faenas comunales, constituyen las evidencias de posesión que más adelante serán utilizadas como pruebas posesorias en los procesos de regularización de tierras.



EL BARRIO DE MAZAPIAGUE (IZQUIERDA) FUE TITULADO HACE 2 AÑOS. EL BARRIO EL FORTÍN (DERECHA) PERMANECE EN LA EXTRALEGALIDAD HACE 10 AÑOS. LA DIFERENCIA EN LA CALIDAD DE LAS EDIFICACIONES ES NOTABLE.

### El barrio de Buenos Aires, Quito

El barrio de Buenos Aires se encuentra en el Sector Monjas, al sur de Quito. A diferencia de El Fortín los pobladores compraron la tierra a una empresa lotizadora, que había adquirido la propiedad en remate público del Banco Popular del Ecuador.

Sin embargo, la empresa lotizó los terrenos sin realizar la independización del predio matriz y sin seguir los procedimientos de habilitación urbanística correspondientes. El mecanismo legal que emplearon para ofrecer en venta de los lotes fue la suscripción de contratos privados de promesa de compraventa. A pesar que la transacción no ofrecía todas las garantías, los compradores encontraron la oferta muy atractiva, porque permitía pagar un buen precio que se cancelaba en cuotas mensuales.

Como los pobladores siguen pagando durante un período largo de tiempo sin que se perfeccione la transferencia, su tenencia es muy insegura. Para la lotizadora esa es la manera de asegurar la recuperación de su inversión, porque como señalan los entrevistados *“tenemos que pagar puntuales porque nos han dicho que lo venden a otro y nos quedamos sin nada”*.



VISTA PANORÁMICA DEL BARRIO “BUENOS AIRES”.

Un dato interesante es que en el barrio Buenos Aires, aun cuando la adquisición de la tierra se produce por compraventa, los pobladores también se organizan para constituir una organización vecinal, denominada “Comité de Mejoras”, que cumple funciones similares a las descritas en la cooperativa del barrio El Fortín. Y es que aunque no invadieron, igualmente tienen la necesidad de consolidar el asentamiento, obtener seguridad legal y acceder a servicios públicos.

### ¿Por qué se recurre a este tipo de mecanismos para tener acceso a la vivienda?

Los habitantes de la periferia de Quito y Guayaquil recurren a los mecanismos extralegales de acceso a la tierra porque los canales formales de regularizar la propiedad y la habilitación les resultan excesivamente complejos y costosos.

Si bien las prácticas descritas suplen la carencia del sistema formal de transferencia de propiedad permitiendo acceder al suelo, acreditar derechos e incluso permitir su transferencia (las compraventas de lotes en asentamientos en proceso de consolidación son muy usuales), no permiten un uso económico pleno de dichos activos. Por un lado, el hecho de no tener un título de propiedad seguro, reduce el valor de los predios. Como afirman los dirigentes del Comité de Mejoras del barrio de Buenos Aires: *“si estuviésemos formalizados los lotes tendrían un valor actual de US\$ 12,000 a US\$ 14,000, pero ahora, incluso después de las mejoras que hemos hecho, sólo valen US\$ 5 000. Sabemos que ahora los lotes valen más que lo que pagamos originalmente (entre US\$ 1,200 a US\$ 1,800), pero no todo lo que deben valer si estuviesen formalizados”*.

Además del menor valor, la propiedad extralegal no puede ser utilizada como garantía para la obtención de créditos.

### 3.3 | Ejemplos de formas organizacionales para la división del trabajo

#### Las limitaciones de las empresas familiares sin formas organizacionales: la panadería de Don Segundo

El ejemplo de la panadería de don Segundo ilustra la típica empresa familiar que gira en torno a su dueño. Si bien ha logrado desarrollar una actividad económica con la que ha construido un patrimonio y una fuente de empleo, la empresa extralegal enfrenta serios problemas para aprovechar oportunidades de negocio y crecer.

Don Segundo lleva 25 años en el negocio de la panificación y es propietario de una de las panaderías más reconocidas de la zona Parroquia Sucre, Guayaquil. Ha mantenido su empresa operando a título personal, como comerciante individual. Aunque tiene cuatro empleados y cuenta con el apoyo de su esposa e hijos, él se encarga de casi todos los aspectos del negocio: *“yo soy el maestro panificador, el gerente, el contador, el que controla la venta y distribución (...) pero como no alcanza el tiempo para estar en todo, tengo la ayuda de mi gente de confianza”*.

Aunque la empresa tiene, en los hechos, una organización y división del trabajo que funciona eficientemente, ésta reposa exclusivamente en las decisiones que toma don Segundo y en las relaciones de confianza que ha desarrollado con sus colaboradores a lo largo de los años. Esta organización no consta en ningún reglamento, estatuto, contrato o documento alguno.

#### ¿Por qué una empresa con un producto de calidad y posibilidades de crecer se mantiene como una empresa familiar?

Don Segundo ha preferido mantener su empresa con un perfil bajo durante un cuarto de siglo. No ha cambiado la forma legal de comerciante individual, entre otras cosas porque en el cálculo de



DON SEGUNDO  
Y DOS DE SUS  
OPERARIOS.



los costos de acceder a las formas organizacionales formales y los beneficios que esto traería para la empresa, no encuentra incentivos para cambiar.

### ¿Cuáles son las consecuencias negativas del “patriarcado” en una empresa?

La empresa de don Segundo gira alrededor de su personalidad, su creatividad y empuje es lo que hace que las distintas piezas de la organización que ha creado funcionen. Esto le ha permitido desarrollar su energía empresarial, crear un patrimonio para él y su familia y empleo para su grupo de colaboradores. Sin embargo, lo que constituye su mayor mérito, es también el límite hasta donde puede llegar su empresa. Como señala Don Segundo:

*“Ya me estoy haciendo viejo... aunque he podido comprar una casa a cada hijo, no sé que pasara con la panadería, espero que no haya problemas entre ellos y que sepan conservarla”.*

Como comerciante individual el patrimonio de la empresa no puede distinguirse de su patrimonio personal y eso hace que las entidades financieras se muestren renuentes a otorgarle crédito. Aunque su negocio demuestre un flujo de caja interesante a lo largo de los años, estos ingresos no están documentados de la manera en que puedan ser reconocidos por el sistema crediticio formal. Lo mismo sucede con la reputación de su negocio, que es un activo que la empresa no puede capitalizar para captar inversionistas o embarcarse en negocios de mayor envergadura. El otro lado de la moneda es que durante los 25 años de vida de su panadería, los riesgos del negocio han expuesto no sólo a la empresa, sino a su patrimonio familiar. Esa es una de las razones que hace que los negocios personales como el de don Segundo sean muy cautelosos al tomar decisiones y suelen asumir emprendimientos de reducido riesgo, dejando pasar oportunidades importantes.

## 3.4 | Ejemplos de mecanismos para operar en mercados expandidos

**Los extralegales no pueden acceder a verdaderos mercados expandidos: el caso de don Francisco y su taller textil**

El caso de don Francisco ilustra cómo la extralegalidad de su empresa le impide insertarse en el circuito de exportación y cuáles son las prácticas mediante las cuales logra que sus productos se comercialicen en el exterior.

Don Francisco es uno de los mayores productores de telares de Otavalo. Pese a que trabaja con 13 personas, incluidos su esposa, 3 hijos y vecinos de la zona, su empresa no tiene una estructura organizacional formal, opera sin contar con una constitución legal ni licencias. Tampoco está registrado ante la autoridad tributaria. Sus empleados son contratados a destajo y mediante contratos verbales.



VISTA INTERIOR  
DEL TELAR  
DE DON  
FRANCISCO.

Dada su condición de extralegal, la empresa de don Francisco comenzó operando en un patio de su casa. Luego de varios años de desarrollo, el patio ha crecido, pero sigue siendo un taller oculto, invisible para las autoridades, pero también para potenciales clientes o inversionistas.

### **EXPORTACIÓN EXTRALEGAL**

Dado que sus productos tienen diseños novedosos y una gran calidad, tienen buena acogida en Europa y Estados Unidos, pero su condición de extralegal le impide realizar exportaciones por los canales regulares. En ese contexto, debe recurrir a llevar sus mercaderías al exterior mediante conocidos, que actúan como micro comercializadores y por acopiadores, que exportan formalmente su mercadería, pero con otras marcas.

Si bien este mecanismo permite a don Francisco colocar su mercadería en el exterior, lo condena a un crecimiento limitado. Las prendas que llevan su propia marca sólo se venden en pequeñas cantidades; las que llevan marca ajena, no permiten capitalizar la experiencia a favor de la empresa.



PATIO  
INTERIOR  
QUE DA  
ACCESO AL  
TALLER.





## 4 | Estimación del capital muerto predial y empresarial

Las estimaciones realizadas en Ecuador indican que el capital muerto acumulado en propiedades inmobiliarias y en empresas extralegales asciende a **US\$ 56.4** miles de millones.

El capital muerto está compuesto por:

- a) Aproximadamente 3 millones de predios urbanos extralegales, que representan **82%** del total de predios urbanos de Ecuador y cuyo valor estimado es **US\$ 42.9** miles de millones.
- b) **12.6** millones de Has de tierras rurales clasificadas como extralegales, que representan **89.3%** de la superficie total de Ecuador y cuyo valor estimado es **US\$ 11.2** miles de millones.
- c) Alrededor de **740,800** empresas extralegales, que representan **96%** del total de empresas de Ecuador y que poseen **US\$ 2.3** miles de millones en activos fijos empresariales.

### CAPITAL MUERTO EN ECUADOR

Tipo de Activo	Valor (Millones US Dólares)
Predios Urbanos Extralegales	42,886
Tierras Rurales Extralegales	11,252
Empresas Extralegales	2,284
<b>TOTAL CAPITAL MUERTO</b>	<b>56,422</b>

#### 4.1 | Criterios para identificar y valorizar los activos extralegales

##### PREDIOS URBANOS

Para cuantificar el número de viviendas extralegales se aplicó la siguiente metodología:

- a) Se clasificó las viviendas en viviendas urbanas (ciudades de Quito y Guayaquil y resto de zonas urbanas) y viviendas en zonas rurales. Las ciudades de Quito y Guayaquil poseen **83%** de las viviendas urbanas de Ecuador.
- b) Se obtuvo el número de matrículas inmobiliarias (folio real) en los Registros de la Propiedad de los Cantones Quito y Guayaquil. Por otro lado, el número de viviendas existentes en las ciudades de Quito y Guayaquil fue extraído del VI Censo de Población y V de Vivienda del 2001.
- c) Los títulos de propiedad registrados en folio personal en derechos reales no son títulos seguros; además, muchos de esos títulos han devenido en extralegales por las razones explicadas en los capítulos anteriores. Por ello, se concluye que el porcentaje de viviendas extralegales en Quito y Guayaquil asciende a **56%** y **53%** respectivamente.

- d) Las entrevistas sostenidas con funcionarios especializados en el tema permiten deducir que la situación legal de las propiedades en el resto de zonas urbanas es más precaria aún que la observada en Quito. Por ello el porcentaje de extralegalidad estimado para esas otras zonas urbanas es **82%**.
- e) La información obtenida en las oficinas de los Registros de la Propiedad de Quito y Guayaquil indica que las viviendas construidas en áreas rurales están mayoritariamente fuera de registro. En consecuencia, todas estas viviendas fueron clasificadas como extralegales.

Consolidando los resultados descritos y relacionándolos con el total de viviendas existentes en Ecuador, se concluye que **82%** de las viviendas en el país debe ser clasificado como extralegal.

Los valores promedio y total de las viviendas extralegales identificadas en Quito, Guayaquil, resto de zonas urbanas, y áreas rurales fueron estimados de la siguiente manera:

- a) Se diseñó modelos de viviendas típicas para Quito, Guayaquil, resto de zonas urbanas y áreas rurales utilizando para ello información relacionada con las características típicas de las viviendas pertenecientes a esas áreas (materiales de construcción en piso, paredes y techo); la información fue extraída del VI Censo de Población y V de Vivienda del 2001 y de las oficinas de catastro de los municipios de Quito y Guayaquil.
- b) El precio de las viviendas típicas fue estimado usando información proporcionada por las Ordenanzas Municipales de los Cantones Quito y Guayaquil, que establecen el avalúo de los predios urbanos y de las cabeceras parroquiales de las parroquias rurales para el bienio 2006-2007. Los valores obtenidos para las viviendas extralegales fueron: Quito **US\$ 26,200**; Guayaquil **US\$ 17,340**; resto de zonas urbanas, **US\$ 16,700**; y áreas rurales, **US\$ 10,510**.
- c) Combinando cantidades de viviendas extralegales y precios de las mismas en las diferentes áreas estudiadas, se obtuvo un valor total de **US\$ 42.9** miles de millones acumulado en los predios urbanos extralegales de Ecuador.

## **PREDIOS RURALES**

Según el Instituto Nacional de Desarrollo Agraria INDA, la superficie utilizable en actividades agropecuarias asciende a **14.1** millones de hectáreas de las cuales ya ha sido adjudicado **55.7%**. Los títulos de propiedad pueden ser individuales, que se otorgan a personas naturales o jurídicas; o títulos colectivos, que se otorgan a conjuntos de personas con intereses comunes en la propiedad de la tierra, como las comunidades indígenas o afro-descendientes. Alrededor de **36%** de la superficie adjudicada corresponde a propiedades individuales y **19.7%** a propiedades colectivas.

Según el INDA, hasta fines de diciembre de 2005, sólo **30%** de la superficie adjudicada (2.4 millones de Has) tiene matrícula inmobiliaria en los Registros de la Propiedad de los cantones respectivos. De acuerdo al artículo 84, numeral 2, de la Constitución Política de la República del Ecuador, las tierras comunales de origen y las propiedades comunitarias son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.

Por ello sus poseedores tienen título de propiedad, pero no pueden comprar, vender, alquilar o hipotecar el predio. Estas restricciones a la libre disponibilidad del predio convierten a esos **12.6 millones** de Has de propiedades rurales en extralegales.

Es decir, la superficie agropecuaria extralegal cubre **89%** del total de la superficie orientada a actividades agropecuarias en Ecuador.

Los valores promedio y total de las tierras agropecuarias extralegales fueron estimados de la siguiente manera:

- a) Se utilizó la clasificación del III Censo Agropecuario del 2000 para distribuir las tierras agropecuarias extralegales en tierras dedicadas a cultivos permanentes y transitorios (3 millones de Has) y tierras con pastos naturales y cultivados, páramos y bosques (9.5 millones de Has).
- b) Se usó información de las Ordenanzas Municipales que establecen la valorización de la propiedad rural de Guayaquil (región costa), Zamora (región amazónica) y Bolívar (región sierra) para estimar los precios promedio por hectárea de los diversos tipos de tierra agropecuaria extralegal. Con ese fin se clasificó las tierras con cultivos permanentes y transitorios en las calidades de suelos **1** al **5** y las tierras con pastos, páramos y bosques, en las calidades de suelos **7** y **8**, establecidas en las referidas ordenanzas municipales. En el caso de las tierras de sierra para cultivos permanentes o transitorios el precio de una Ha es **US\$ 4470** y el de la tierra dedicada a pastos y otros usos, **US\$ 300**; en las tierras de costa para cultivos permanentes o transitorios el precio de una Ha es **US\$ 2330** y el de la dedicada a pastos y otros usos, **US\$ 150**; en las tierras de amazonía para cultivos permanentes o transitorios el precio de una Ha es **US\$ 1930** y el de la tierra dedicada a pastos y otros usos, **US\$ 200**.
- c) Combinando Has de tierras extralegales y precios de las mismas en las diferentes áreas estudiadas, se obtuvo un valor total de **US\$ 11.2** miles de millones acumulado en las tierras agropecuarias extralegales de Ecuador.

## **EMPRESAS**

Para estimar el número de empresas que opera en Ecuador se recurrió a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, (INEC) en noviembre de 2004. Para fines del análisis, se consideró como categorías ocupacionales pertinentes las de trabajador por cuenta propia (excluyendo a los ambulantes), patrón y socio.

El resultado indica que existen **772 mil** empresas, de las cuales **95%** operan con hasta 5 trabajadores y casi **3%** dan trabajo a entre **6** y **10** empleados; es decir, **98%** de las empresas de Ecuador operan con **10** o menos trabajadores.

La Superintendencia de Compañías tiene registradas **31,183** empresas. Alrededor de **70%** de esas empresas son compañías anónimas, **29%** son compañías de responsabilidad limitada y el **1%** restante está compuesto por subsidiarias de compañías extranjeras. Es decir, sólo estas **32 mil** empresas, que representan **4%** del total de empresas, están constituidas como empresas de responsabilidad limitada y tienen acceso a las instituciones legales que les podrían facilitar la capitalización de sus activos.

En consecuencia, **741** mil empresas, es decir **96%** de las empresas del país, utilizan formas organizativas que no permiten proteger los activos de la empresa de los acreedores de sus dueños ni proteger los activos de los dueños de los acreedores de la empresa. Tampoco les permiten celebrar contratos seguros y ejecutables pues las empresas no tienen acceso fácil a información actualizada, completa y confiable sobre otros agentes económicos ni a procedimientos de resolución de conflictos comerciales, cuyos resultados sean previsibles y obtenibles oportunamente.

Por ello, estas **741** mil empresas, que representan **96%** del total de empresas de Ecuador, fueron clasificadas como extralegales.

Para determinar el valor de los activos de las empresas extralegales, se estimó el valor promedio de esos activos fijos, según la actividad económica realizada. Con ese objeto se utilizó la información estadística publicada en el documento “Microempresas y Microfinanzas en Ecuador” del Proyecto de Fortalecimiento de las Microfinanzas y Reformas Macroeconómicas, USAID/Ecuador, marzo 2005. Según este documento el valor promedio de los activos fijos de una microempresa manufacturera es **US\$ 3,093**; el de una microempresa comercial, **US\$ 1,260**; y el valor de los activos fijos de una microempresa de servicios, **US\$ 3,986**.

Combinando el número de empresas de cada tipo y el valor promedio de sus activos fijos se obtuvo un valor total de **US\$ 2.3** miles de millones acumulado en empresas extralegales de Ecuador.

## 4.2 | Importancia relativa del capital muerto

### CAPITAL MUERTO TOTAL

El capital muerto de Ecuador (**US\$ 56.4** miles de millones) es:

- 74** veces las Reservas Internacionales Totales en 2003 (**US\$ 761** millones).
- 5** veces la Inversión Directa Extranjera recibida en el período 1974-2003 (**US\$ 12.2** miles de millones).
- 9** veces la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1974-2003 (**US\$ 6.0** miles de millones).

### CAPITAL MUERTO PER CÁPITA

Por otro lado, el capital muerto per cápita de Ecuador es **US\$ 4327**.<sup>(37)</sup> Para fines de comparación puede indicarse que las exportaciones per cápita de Ecuador son **US\$ 467** y la deuda externa per cápita, **US\$ 1,297**.

<sup>37</sup> La población de Ecuador es **13.0** millones de habitantes.

## 5 | Oportunidades para Ecuador

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Ecuador ha sido realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Es un esfuerzo que es resultado de dos semanas de investigación de gabinete, seguidas de dos semanas de investigación en el campo, con el aporte de aproximadamente un centenar de personas conocedoras del tema en Ecuador.

El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad ecuatoriana. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados coinciden con aquellos obtenidos en otros países en desarrollo luego de estudios más comprensivos, que generalmente requieren entre dos a tres años de trabajos intensos.

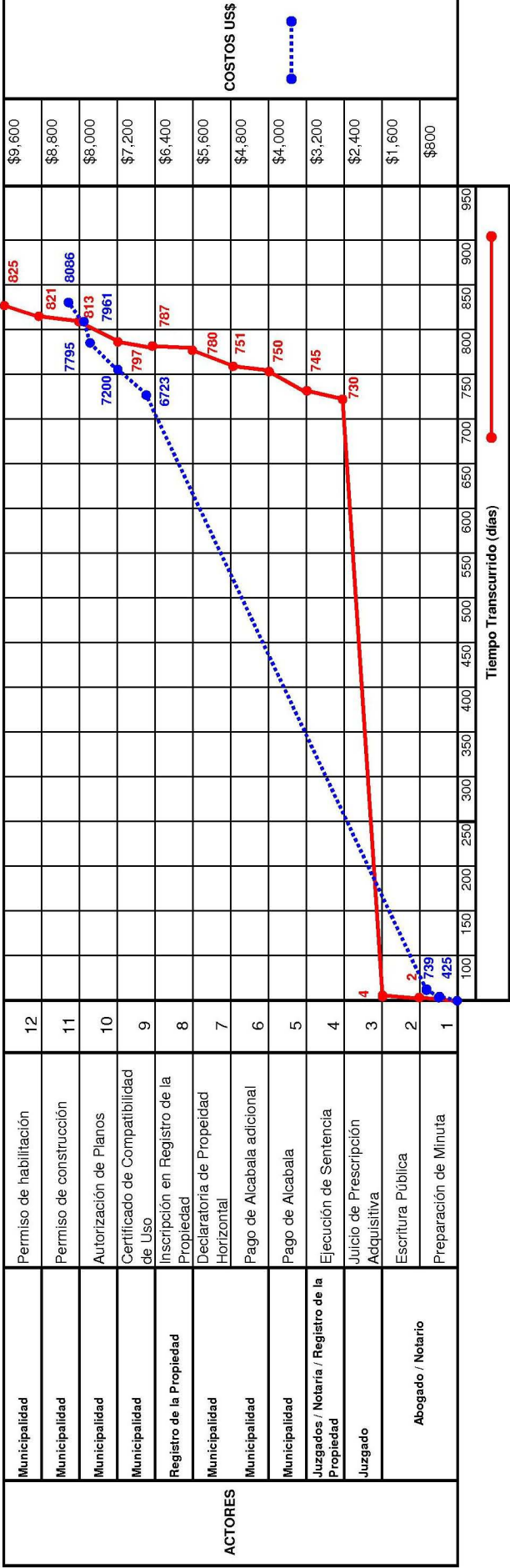
Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia, se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado ecuatoriano debe avanzar en varios campos a la vez: educación, salud, desarrollo de infraestructura física, etc. Pero si también aspira a que la mayor parte de su población participe directamente en la creación de la riqueza, es obvio que no podrá lograrlo sin que se identifique las causas precisas por las cuales los activos de la mayoría de ecuatorianos no están sirviendo para obtener crédito, para captar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender por qué los empresarios no pueden establecer jerarquías empresariales que permitan incrementar la productividad sin arriesgar su patrimonio familiar, o cómo establecer reglas claras para proteger sus inversiones y hacer cumplir las obligaciones contraídas.

El conocimiento profundo de las causas de la extralegalidad permitiría liberar la indiscutible energía empresarial que despliegan con imaginación y esfuerzo los que hoy en día son pobres y pequeños empresarios, ayudándolos a darle vida a su capital muerto. Ello permitiría, además, superar otros desafíos tales como lograr una integración ventajosa con la economía legal nacional y global, articular una capacidad de respuesta a la incidencia de desastres naturales, alcanzar el crecimiento económico sin daño ecológico y desactivar las causas de la violencia social.

## 6 | Anexo

## 6.1 | Acceso a la propiedad formal



# ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales / Pagos en efectivo (1)	Costos de transporte (2)	Valor presente de pagos en efectivo (3) = [(1)+(2)]*k	Visitas necesarias para seguir el procedimiento (4)	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas) (5)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento (6) = (5)*w*k	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días) (7)	Valor presente del costo del tiempo de espera (8)	Valor presente del costo de oportunidad (9) = (6)+(8)	Valor presente de costos totales (10) = (3)+(9)
1 Preparación de minuta	400	4	404	1	4	6	2	15	21	425
2 Escritura Pública	300	0	300	0	0	0	2	15	15	314
3 Juicio ordinario de prescripción adquisitiva de dominio	2,077	0	1,699	0	0	0	720	4,286	4,286	5,984
4 Ejecución de sentencia	300	0	244	0	0	0	17	101	101	345
5 Pago de alcabala	65	4	56	1	4	5	5	30	35	91
6 Pago de alcabala adicional	33	4	30	1	4	5	1	6	11	41
7 Declaratoria de propiedad horizontal	236	8	196	2	8	10	30	176	186	382
8 Inscripción en Registro de la Propiedad	100	8	87	2	8	10	7	41	51	138
9 Certificado de compatibilidad de uso	0	8	6	2	8	10	10	58	68	75
10 Autorización de planos	79	8	69	2	8	10	15	87	97	166
11 Permiso de construcción	0	8	6	2	8	10	8	46	56	63
12 Permiso de habilitación	0	8	6	2	8	10	8	46	56	63
<b>TOTAL</b>	<b>3589</b>	<b>60</b>	<b>3,103</b>	<b>15</b>	<b>60</b>	<b>76</b>	<b>825</b>	<b>4,906</b>	<b>4,982</b>	<b>8,086</b>

## SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso (alquiler) al inmueble. El valor del inmueble utilizado es el precio promedio de la vivienda extralegal en las zonas urbanas y el alquiler anual que se obtiene es equivalente al 10% del valor del predio.

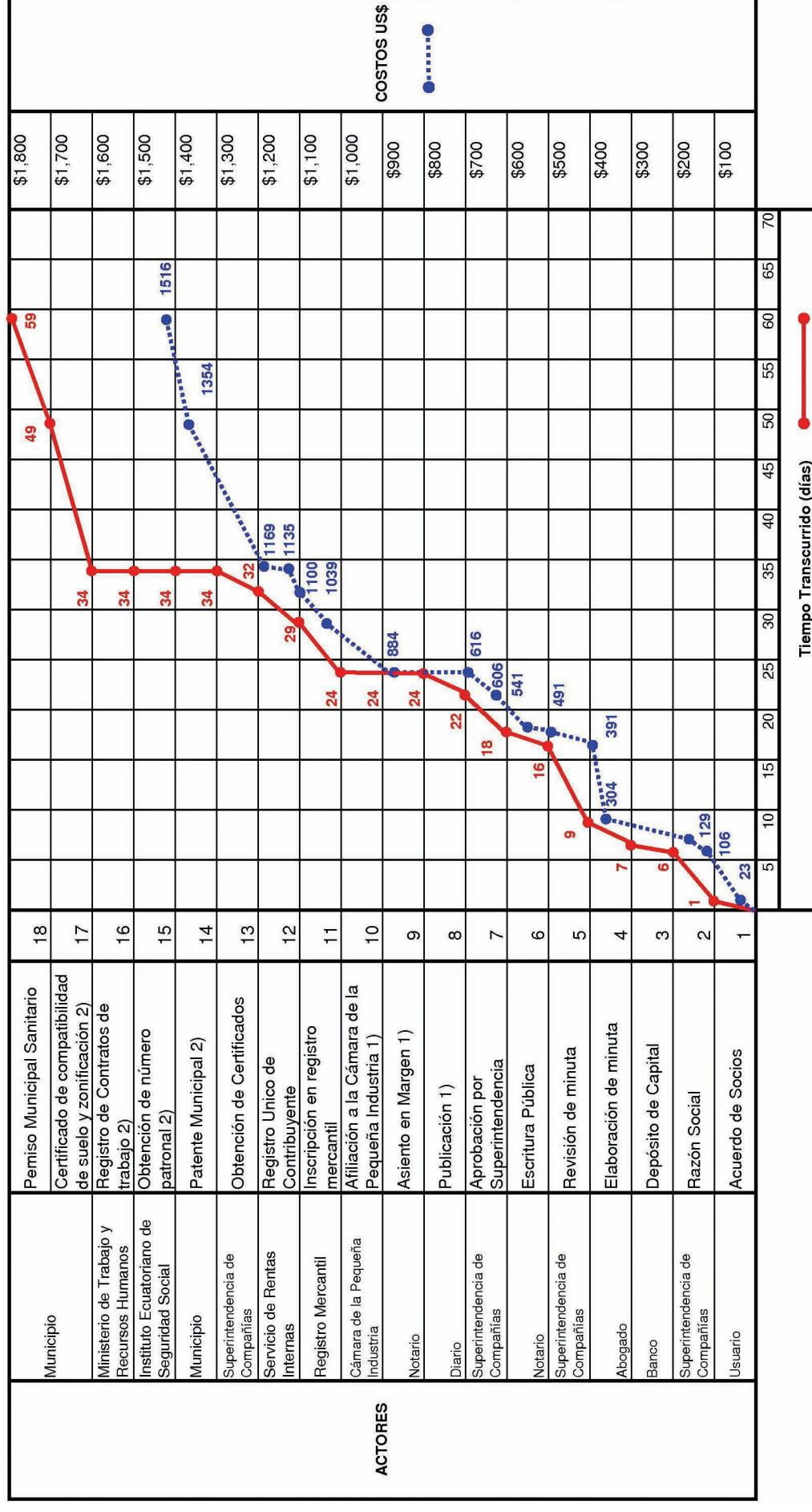
El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento

k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario

El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.



## 6.2 | Acceso a la empresa formal





# ACCESO A LA EMPRESA FORMAL (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales/Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del costo del tiempo de espera	Valor presente del costo de oportunidad	Valor presente de costos totales
	(1)	(2)	(3) = [(1)+(2)]*k	(4)	(5)	(6) = (5)*w*k	(7)	(8)	(9) = (6)+(8)	(10) = (3)+(9)
1 Acuerdo de socios	0	4	4	1	4	6	1	12	19	23
2 Razón Social	0	8	8	2	8	12	5	62	75	83
3 Depósito de capital	0	4	4	1	4	6	1	12	19	23
4 Elaboración de minuta	150	0	150	0	0	0	2	25	25	175
5 Revisión de minuta	0	0	0	0	0	0	7	87	87	87
6 Escritura Pública	75	0	75	0	0	0	2	25	25	100
7 Aprobación por Superintendencia de Compañías	0	0	0	0	0	0	4	50	50	50
8 Publicación 1)	40	0	40	0	0	0	2	25	25	65
9 Asiento en margen 1)	10	0	10	0	0	0	0	0	0	10
10 Afiliación a Cámara de la Pequeña Industria 1)	260	4	262	1	4	6	0	0	6	268
11 Inscripción en Registro Mercantil	73	8	80	2	8	12	5	62	74	155
12 Registro Único de Contribuyente	4	8	12	2	8	12	3	37	50	61
13 Certificados ante Superintendencia de Compañías	0	4	4	1	4	6	2	25	31	35
14 Patente municipal-Contribución a bomberos 2)	4	4	8	1	4	6	0	0	6	14
15 Obtención de número patronal 2)	0	4	4	1	4	6	0	0	6	10
16 Registro de contratos de trabajo 2)	0	4	4	1	4	6	0	0	6	10
17 Certificado de compatibilidad de suelo y zonificación 2)	1,6	4	4	1	4	6	15	185	191	195
18 Permiso municipal sanitario de funcionamiento	10	8	18	2	8	12	10	123	135	153
TOTAL	626	64	686	16	64	99	59	731	830	1,516

## SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados.

El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado el equivalente a dos salarios mínimos por día multiplicados por el número de días.

El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento

k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario

El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.



# USO ECONÓMICO DE LA PROPIEDAD CON FINES EMPRESARIALES (EN US DÓLARES)

Etapas	Costos legales/Pagos en efectivo	Costos de transporte	Valor presente de pagos en efectivo	Visitas necesarias para seguir el procedimiento	Tiempo necesario para seguir el procedimiento (horas)	Valor presente del costo del tiempo de seguir el procedimiento	Tiempo de espera para completar el procedimiento (días)	Valor presente del costo del tiempo de espera	Valor presente del costo de oportunidad	Valor presente de costos totales
	(1)	(2)	(3) = [(1)+(2)]*k	(4)	(5)	(6) = (5)*w*k	(7)	(8)	(9) = (6)+(8)	(10) = (3)+(9)
1 Obtención de crédito en banco formal	100	8	108	2	8	12	11	48	60	168
2 Constitución de hipoteca	680	8	684	2	8	12	8	35	47	732
4 Juicio ejecutivo	1,942	0	1,295	0	0	0	1,440	0	0	1,295
<b>TOTAL</b>	<b>2722</b>	<b>16</b>	<b>2,087</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>1,459</b>	<b>83</b>	<b>108</b>	<b>2,195</b>

## SUPUESTOS:

El valor presente fue calculado usando una factor de descuento diario  $k = 1/(1+0.10/360)^n$ , donde 10% es la tasa de descuento anual y 'n' es el número de días acumulados. El costo del tiempo de seguir el procedimiento fue calculado multiplicando el número de horas dedicadas al procedimiento por el equivalente a dos salarios mínimos por hora multiplicados por el número de horas.

El costo del tiempo de espera para completar el procedimiento es estimado como los beneficios dejados de ganar por no poder darle un uso económico al crédito solicitado. El monto del crédito solicitado es equivalente al 60% del valor promedio de los predios urbanos extralegales en el país y el rendimiento considerado es 10% anual.

El costo de oportunidad es definido como la suma de los costos del tiempo de seguir el procedimiento y los costos del tiempo de espera para completar el procedimiento

k: Factor de descuento, w: Salario mínimo por hora, t: Número de días requeridos para completar el procedimiento, b: Interés promedio diario  
El transporte se calcula con un viaje en taxi ida y vuelta.