

F L A C S O

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sede - Quito.

LA ACCION HABITACIONAL DEL ESTADO
EN GUAYAQUIL, 1.972 - 1.979.

DIRECTOR DE TESIS

M. Carlos Larrea

CO-DIRECTOR

Dr. Juan María Carrón

ASESORES

Arq. Armando J. Orellana

Dr. Gaitán Villavicencio

María del Rosario Aguirre.

Agosto de 1980.

INDICE GENERAL

CAPITULO I

1.	INTRODUCCION	1
----	--------------	---

CAPITULO II

2	MARCO CONCEPTUAL DE ANALISIS	4
---	------------------------------	---

CAPITULO III

3	EL DESARROLLO URBANO DE GUAYAQUIL Y LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA Y SER- VICIOS	14
3.1.	Introducción	14
3.2	El desarrollo urbano de Guayaquil	16
3.2.1	La etapa cacaotera	16
3.2.3	El desarrollo industrial	34
3.2.4	La etapa petrolera	39
3.3	Los problemas de vivienda y de servicios	45

CAPITULO IV

4	ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS FORMAS DE PRODUCCION Y FINANCIAMIENT- TO DE VIVIENDAS EN GUAYAQUIL	67
4.1	Introducción	67
4.2	Las distintas formas de producción de vivien- das en Guayaquil	73

4.3	Los procesos de invasión y tugurización: las formas de producción de viviendas y el problema de la tierra	75
4.4	Las políticas municipales hacia los asentamientos precarios	88
4.5	El sistema capitalista de promoción	94
4.6	Las empresas constructoras	101
4.7	Financiación de la producción privada	111

CAPITULO V

5	LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y LA ACCION HABITACIONAL	126
5.1	Características generales de la acción habitacional de las instituciones estatales	127
5.2	El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	133
5.3	El Banco Ecuatoriano de la Vivienda	144
5.4	La Junta Nacional de la Vivienda	150
5.5	El Banco Ecuatoriano de la Vivienda en el período 1973-1979	

CAPITULO VI

6.	LA ACCION HABITACIONAL DEL BEV Y DE LA JNV EN GUAYAQUIL	160
6.1	Cantidad de viviendas construidas e inversiones realizadas	160
6.2	Los sistemas de producción de vivienda	164
6.3	La formación del precio de las viviendas	171
6.3.1	El precio de la tierra	171

6.3.2	Estudio de costos: el caso Mapasingue II	174
6.4	Aspectos jurídico-administrativos	177
6.4.1	El proceso de adjudicación	177
6.4.2	El uso de la viviendas	181
6.4.3	El financiamiento.	182
6.5	Relaciones del BEV-JNV con la municipalidad	185
6.6	Consideraciones sobre diseño urbano y tecnología en la producción masiva	187
6.7	El caso de la urbanización La Pradera	192

CAPITULO VII

7.	CONCLUSIONES	208
	BIBLIOGRAFIA	215
	ANEXOS	233

INDICE DE ANEXOS

- I Plano de Tenencia de tierras del Distrito del Guasmo.
- II Documentos de Organizaciones Populares
- III Inventario de terrenos JNV-BEV Guayaquil
- IV Plano de localización de los Programas JNV-BEV Guayaquil
- V Cuadro No. 1. Valor declarado de las construcciones. Guayas. Pichincha. Azuay. El Oro y Total país. 1968-1977
- VI Cuadro No. 2 Número y valor de créditos concedidos por BEV. 1972 - 1979
- VII Cuadro No 3 Número y valor de créditos concedidos por IESS. 1972 - 1979
- VIII Cuadro No. 4 Número y valor de créditos concedidos por Mutualistas 1972 - 1977 ;
- IX Cuadro No. 5 Viviendas particulares ocupadas según ingresos mensuales del hogar en Quito y Guayaquil - 1977
- X Metodología de la encuesta realizada
- XI Cuestionario.

CAPITULO II

II MARCO CONCEPTUAL DE ANALISIS

La explicación de las características del desarrollo urbano y de los problemas de vivienda, servicios e infraestructura de los países latinoamericanos no puede realizarse sin abordar los siguientes aspectos:

1.- El análisis de los orígenes de las desigualdades internas ^{que} se manifiestan en estos países entre regiones, entre campo y ciudad y al interior de las ciudades, que nos permitirá comprender cuales son los determinantes estructurales de las desigualdades en la distribución social de los ingresos y en la consiguiente exclusión de amplias capas de la población de los bienes y servicios de consumo colectivo.

2. La consideración de las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo y de las condiciones de producción de los medios de consumo colectivo que permitirá explicar, como siendo indispensables para la reproducción humana, las condiciones de producción de esos bienes dificultan su satisfacción.

3. El estudio de las modalidades de la acción estatal con respecto a la vivienda y los servicios que busca identificar a los sectores sociales beneficiados.

1. Numerosos estudios 1/ han señalado las características particulares de la urbanización latinoamericana en relación a las de los países centrales en cuanto a:

a) La urbanización se da en forma concentrada apareciendo en cada país uno o dos centros metropolitanos. Este proceso se vincula a las funciones desempeñadas por estas ciudades desde la época colonial. Posteriormente durante la etapa agro-exportadora la metropolización se agudiza. El desarrollo industrial que exige escalas de producción relativamente grandes se localiza en los grandes centros consumidores. La concentración de las inversiones en infraestructura y la centralización de la administración se mencionan como otros factores condicionantes de este proceso.

1/ Véase en la Bibliografía la parte referente a Desarrollo Urbano, especialmente CEPAL. La distribución regional de la actividad económica ST/ECLA/Conf 34/L.2. SCHTEINGART M. Comp. Urbanización y dependencia en América Latina SIAP. B.Airos 1973.

b) El crecimiento urbano es muy rápido a partir de la Segunda Guerra Mundial y se le vincula con las migraciones de origen rural. Se constata que las grandes ciudades de América Latina deben su crecimiento de las últimas décadas, en un porcentaje importante, a las migraciones procedentes del medio rural explicadas en base a dos conjuntos de factores: factores de expulsión o rechazo y factores de atracción por parte del medio urbano 1/.

c) Se señala que en los países de América Latina la urbanización no se acentúa como una consecuencia del proceso de industrialización previo sino que es la evolución del sector terciario el que corre paralelo a la urbanización 2/.

Las distintas vertientes de la orientación de la Urbanización Dependiente han mostrado a través de una perspectiva histórica las relaciones que se establecen con el centro hegemónico considerando las diferentes etapas y las consecuencias en la estructuración del espacio urbano nacional y en la formación de sectores sociales específicos que se benefician con esas relaciones.

1/ Singer P. Economía Política de la urbanización; Siglo XXI 2da. Ed. México 1977. pág 44. "Los factores de expulsión definen las áreas desde donde se origina el flujo migratorio, pero son los factores de atracción los que determinan la orientación de esos flujos y las áreas a las cuales se destinan

2/ Quijano, A. Dependencia, Urbanización y Cambio Social en América Latina. Ed. Mosca Azul. Perú. 1977. Realiza una interesante discusión de las relaciones entre urbanización e industrialización. Ver pág 174.

Si bien la mencionada orientación ha tenido el mérito de destacar las características estructurales que definen el proceso de urbanización en las etapas agro-exportadora, de sustitución de importaciones y post-sustitutiva, se sitúa en general en un plano de abstracción que impide tener en cuenta los mecanismos concretos a través de los cuales opera la vinculación de estos países al sistema capitalista mundial.

Consideramos que ciertas formulaciones de la teoría del Intercambio Desigual -aunque presente problemas teóricos que impiden que pueda considerarsele como una teoría acabada- pueden proporcionar instrumentos analíticos más afinados para la comprensión de las desigualdades internas de los países periféricos.

Amin 1/ busca los orígenes de estas desigualdades en las condiciones específicas de la acumulación capitalista en la periferia:

" En los orígenes del modelo de acumulación en la periferia del sistema mundial se crea -bajo el impulso del centro- un sector exportador que representará el papel determinante en la creación y conformación del mercado... Los productos que exporta la periferia resultan interesantes en la medida en que la diferencia en las remuneraciones del trabajo siempre es mayor que la diferencia en las productividades. Y esto es posible en la medida en que la sociedad se vea sometida por todos los medios -económicos y extraeconómicos- a esta nueva función: proporcionar mano de obra relativamente barata al sector exportador. Desde este momento, la

1/ Amin S. Desarrollo autodependiente, autonomía colectiva y nuevo orden económico internacional. Nueva Política . Vol. 1. Num. 4 oct.marzo- México 1977. pág 69.

principal articulación que caracteriza el proceso de acumulación en el centro -expresada por la existencia de una relación objetiva entre la remuneración del trabajo y el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas- desaparece por completo. La remuneración del trabajo dentro del sector exportador será tan baja como las condiciones económica, sociales y políticas lo permitan. En este caso, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas será heterogéneo (mientras que en el modelo auto-dependiente era homogéneo) y avanzado (a veces muy avanzado) en lo que respecta al sector exportador pero atrasado en el resto de la economía, siendo dicho atraso -sostenido por el sistema- la condición que permite al sector exportador beneficiarse de la mano de obra barata".

La mayor dispersión de las composiciones orgánicas de los capitales en los países periféricos, según Amin, es lo que explica la persistencia de una distribución desigual de las productividades sectoriales al no desarrollarse el capital por igual en todas las ramas. Este factor explica las diferencias sectoriales de remuneraciones "y constituye el aspecto principal del problema de la desigualdad distribución del ingreso en el Tercer Mundo".

Menciona otros factores secundarios derivados del "carácter imperfecto del desarrollo del capitalismo": la débil uniformización del tiempo de trabajo (entre la agricultura y el sector urbano), las tasas de ganancia diferentes para el capital monopolista extranjero y el capital nacional, los niveles de empleo en zonas urbanas y rurales que influyen en la repartición del ingreso entre los salarios y los ingresos de la empresa y la propiedad, las estructuras de la distribución de los ingresos de las empresas en las zonas urbanas, la distribución de la oferta de trabajo según niveles de calificación y de la organización sindical y política de los diferentes grupos que determi-

minan en parte la distribución de los salarios. 1/.

La consecuencia social de tales procesos es la pauperización de las masas trabajadoras a través de un conjunto de mecanismos:

"cuyas formas son heterogéneas: Proletarización, semi-proletarización y empobrecimiento sin proletarización del campesinado; urbanización y acrecentamiento masivo del desempleo y del sub-empleo, etc; por lo tanto la función del desempleo y del sub-empleo es diferente en este caso, de la que desempeña en el modelo central; el peso del desempleo asegura una remuneración mínima del trabajo relativamente rígida y bloqueada tanto en el sector de exportación como en el de producción de lujo; el salario no aparece a la vez como costo y como ingreso creador de demanda esencial al modelo sino solamente como costo, puesto que la demanda se origina en el exterior o en el ingreso de las categorías sociales privilegiadas" 2/

Para el análisis de los desniveles entre regiones y entre sectores productivos al interior de las ciudades en países con un grado importante de desarrollo industrial para el mercado interno resulta relevante la interpretación proporcionada por Frenkel 3/. Este autor explica estos desniveles por la desigualdad de la estructura de apropiación del producto al existir y mantenerse entre los sectores productivos obstáculos a la movilidad tanto del capital como del trabajo. El primer obstáculo se relaciona con las estructuras oligopólicas de mercado existentes en algunas ramas especialmente en la in-

1/ Amin S. Desarrollo desigual. Edit. Ciencia Marxista. Medellín S/F pág 34.

2/ Amin S. Desarrollo autodependiente, autonomía colectiva y nuevo orden económico internacional. Op.cit. pág 72.

3/ Frenkel R. El Intercambio Desigual en el Comercio Interregional. Mimeo. S/F.

dustria, las "barreras de entrada" al capital permiten obtener tasas de ganancia mayores que en el sector competitivo. Los obstáculos a la libre movilidad del trabajo en el sector industrial tienen que ver con el poder de negociación de los sindicatos determinando salarios urbanos más elevados que los agrícolas. Es decir que al interior de las ciudades y entre regiones se generan y mantienen tasas de ganancia y salarios diferenciales.

Estas condiciones de la acumulación capitalista a través de sus consecuencias sobre el nivel de vida de las clases trabajadoras determinarán desigualdades en el consumo individual y colectivo de diferentes sectores sociales.

2. A continuación pasaremos a considerar las contradicciones que se plantean entre las necesidades de reproducción de la población y las condiciones capitalistas de producción de los bienes y servicios de consumo colectivo.

La ciudad es una concentración de mano de obra y es también un conjunto de medios de producción que requieren las empresas industriales. La ciudad "produce y reproduce las condiciones generales de la producción capitalista" 1/. Para que se reproduzca la fuerza de trabajo se requieren equipamientos colectivo^s de consumo, enseñanza, formación profesional, salud, vivienda y para que produzcan las empresas industriales se requiere un conjunto de infraestructuras físicas como energía, agua, medios de transporte, electricidad, etc...

1/ Topalov Ch. La urbanización capitalista. Editorial Edicol . México. 1979. pág. 26.

Se plantea una contradicción entre el hecho de que los bienes y servicios de consumo colectivo son requeridos por el capital para una reproducción adecuada de la fuerza de trabajo y en ciertas coyunturas exigidos por los sectores populares y por otro lado, son en general no rentables para la producción capitalista 1/. La tentativa de superación de esta contradicción se da por medio del financiamiento público. En los países periféricos, los bajos niveles de salarios de los trabajadores hacen que estos deban acudir a otros mecanismos para satisfacer sus necesidades. Se desarrollan una serie de mecanismos específicos a cargo de instituciones privadas, de la familia y de la comunidad. Las exigencias de los trabajadores estarán definidas por las condiciones objetivas, económicas y técnicas de la sociedad a que pertenecen, por la ideología dominante así como por el grado de organización de acuerdo a la correlación de fuerzas en un momento dado. Se trata de necesidades relativas.

En la práctica a juzgar

En el caso de la vivienda, además de los niveles de ingresos y de la capacidad y disposición del estado de otorgar subsidios para la producción hay que tener en cuenta los factores que inciden en su alto precio de mercado:

- a) La necesidad de pagar una renta por la utilización del suelo en un régimen de propiedad privada del suelo;
- b) La baja productividad del sector construcción que tiende a encarecer los precios de las viviendas con respecto a los bienes ^{de uso} *5/12/125*

1/ CASTELLS M. Crisis del Estado, consumo colectivo y contradicciones urbanas en Le Crise de l'Etat Comp. Poulantzas N. Ed. PUF París 1976.

c) El largo período de rotación que supone precios de mercado altos que garanticen la rentabilidad del capital o remuneren al capital de circulación.

Como la producción capitalista de viviendas en América Latina excluye a la mayor parte de los sectores populares, estos recurren a formas espontáneas de reproducción de su fuerza de trabajo: la tugurización, las invasiones y la autoconstrucción.

3. En general, en América Latina, las políticas urbanas han contribuido al desarrollo del capital en general y al desarrollo del capital constructor y promotor. Esta afirmación no supone reducir al estado en un mero ejecutor de los intereses económicos del grupo dominante 1/. Se reconoce su rol dual de fomentar la acumulación de capital y de mantener el orden social que le sirve de base. El predominio de un aspecto u otro dependerá de que la contradicción entre las necesidades del capital y las necesidades de la fuerza de trabajo se haya vuelto en un determinado momento una situación "crítica", una cuestión prioritaria. El sector beneficiado por las políticas estatales es determinado de acuerdo a las relaciones entre fuerzas políticas, en las luchas por la concentración o la distribución del proceso de acumulación.

Las líneas políticas seguidas por los aparatos del Estado en ocasiones no sirven de manera inequívoca los intereses de uno de los grupos en pugna. Puede suceder que se presenten contradiccio-

1/ Lojkin J. Le marxisme, L'etat et la question urbaine. Presses universitaires de France. París. 1977, aplica la teoría del capitalismo monopolista de Estado a la política y al desarrollo urbano.

nes fruto de un compromiso entre intereses económicos y políticos en pugna.

Harloe señala con claridad la insuficiencia de las teorías del Estado que dan por supuesto el objetivo de la acumulación y legitimación sin ninguna clase de intermediación al expresar:

"Pero estos compromisos no suelen dar solución satisfactoria al problema en cuestión, porque ello implicaría la completa subordinación de algunos de estos intereses en favor de otros. Dos consecuencias de este problema son el uso de la ideología para "racionalizar" propuestas de gobierno y el hecho de que las acciones del Estado den a menudo la impresión de que resuelven un problema solamente para crear otro, originando así la necesidad de ulterior intervención. Por esta última razón es por lo que la intervención del Estado suele producirse no conforme a una idea serena y reposada, fruto de algún plan "racional" y amplio destinado a resolver un problema neto y definido, sino, parcialmente, en respuesta a una crisis inminente o efectiva, y de una manera contradictoria" 1/

Es así que un análisis detallado de las políticas específicas se aleja de una consideración simplista del Estado como agente monolítico, mostrando las diferentes fuerzas en juego e identificando los puntos débiles en la estrategia general.

1/ Harloe M.H. La vivienda y el estado: últimas innovaciones en el Reino Unido en Revista Internacional de Ciencias Sociales. Vol. XXX. No. 3 1978. París pág 633.