

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 VI

6. LA ACCION HABITACIONAL DEL BEV Y DE LA JNV, EN GUAYAQUIL.
- 6.1 CANTIDAD DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS E INVERSIONES REALIZADAS.

Desde su fundación en el año de 1961, hasta la creación de la Junta Nacional de la Vivienda en 1972, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda ha financiado a través de su sucursal de Guayaquil un total de 2.306 viviendas de las cuales un 94% se encuentran en Guayas. A su vez Guayaquil concentra el 95% de la producción de viviendas de la provincia del Guayas, lo que constituye un 31.2% de las viviendas construidas por esta institución en todo el país, manifestándose tanto a nivel nacional como regional una acentuada desigualdad en la distribución de los recursos asignados por el Estado para vivienda.

Cuadro No. 1

Viviendas construídas por el BFV Sucursal Guayaquil
1961 - 1972

	No. viviendas	%
Guayaquil	2.076	90.1
Otras ciudades Guayas	101	4.3
Otras provincias (1)	129	5.6
TOTAL	2.306	100.0

(1) El Oro, Los Ríos, Manabí, Chimborazo, Bolívar. Sólo se construyeron viviendas en Los Ríos y Manabí.

FUENTE: Departamento de Planes y Programas JNV - Dic-1979

ELABORACION: Autor.

Desde 1973 a 1978 la Junta Nacional de la Vivienda de Guayaquil ha construído directamente y financiado a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda 9.122 viviendas y 380 lotes que representan el 37% de las viviendas construídas por la Junta en toda la República en este período. La provincia del Guayas recibe un 87.3% de las viviendas, concentrando Guayaquil un 80.6% de la producción de toda la provincia. (Cuadro No. 2).

Se observa con respecto al período anterior una débil disminución de la concentración de la producción de viviendas en la provincia del Guayas en relación al resto de las provincias atendidas por

Cuadro No. 2

Viviendas construidas por la JNV. Regional Guayaquil
1973 - 1978

	No. viviendas	%
Guayaquil	6.414	70.3
Otras ciudades Guayas	1.548	17.0
Otras provincias	1.160	12.7
TOTAL	9.122	100.0

FUENTE: Departamento de Planes y Programas JNV. Dic. 1979

ELABORACION: Autor.

esta regional y una relativa desconcentración al interior del Guayas debido fundamentalmente a las construcciones realizadas en Salinas, Durán y a las viviendas rurales de la Península de Santa Elena.

Dentro del período 1972-1979 se pueden distinguir tres etapas:

- a) Desde 1972 a 1974, "fase de experimentación" según expresión de un ex-funcionario de la JNV, se diseñan y se empiezan a construir los programas de Atarazana, Acacias I, II, La Saiba, Primavera y Pradera cuyos tipos se han continuado realizando en los años posteriores.

b) De comienzos de 1975 a fines de 1976 se presenta la etapa de mayor incremento de la inversión, debido a las asignaciones establecidas por el gobierno nacional con los recursos procedentes del petróleo.

c) A partir de 1977 a la actualidad se produce un sostenido descenso de la inversión que no responde a un correlativo descenso de los recursos recibidos por el BEV (ver cuadro No 9. Capítulo V).

Cuadro No. 3

Inversiones realizadas por BEV Regional Guayaquil
1972-1978 (miles de sucres de 1972)

A Ñ O S	INVERSIONES	INDICE base: 1972 = 100
1972	20.500	100.0
1973	82.258	401.3
1974	186.209	908.6
1975	285.585	1391.1
1976	296.447	1446.1
1977	179.054	873.4
1978	149.989	731.7

FUENTE: Departamento de Planes y Programas JNV. Dic 1979

ELABORACION: Autor

Tal comportamiento puede ser atribuible a la realización de inversiones en otros rubros como en tierras o en empresas de materiales de construcción o bien a dificultades en la capacidad operativa

de la institución que no tenía capacidad de gestión para la plena utilización de sus recursos 1/.

6.2 LOS SISTEMAS DE PRODUCCION DE VIVIENDA

Hasta 1972 el sistema normal fue la producción por la empresa privada a través de la licitación o del concurso de precios.

A partir de 1972, se inicia de manera experimental el sistema de construcción directa por la JNV en el programa Atarazana que se continuó en el programa Primavera en Durán. El objetivo declarado de la construcción directa era el de realizar en corto tiempo programas masivos 2/.

Se mantuvo el sistema de licitación o de concurso de precios para la urbanización, movimientos de tierras, infraestructura, pavimentación, etc. y se realizan por producción directa la totalidad de las viviendas y las obras comunales.

El sistema impulsado por un núcleo de técnicos jóvenes se inició en la Regional Guayaquil de la JNV y más tarde se adoptó en Quito.

La producción directa por parte de la JNV se inserta en un contexto político y económico caracterizado por la intervención estatal en campos anteriormente ajenos a su participación como la industria,

1/ No se dispuso de datos sobre destino de las inversiones de la Sucursal Guayaquil

2/ La JNV toma el papel de constructor y promotor a la vez entregando la vivienda totalmente terminada asumiendo el control técnico además el control económico.

la extracción y comercialización del petróleo etc... Esta "acentuada aunque dispersa intervención estatal" 1/ es coincidente con igual tendencia que se da en países como Argentina y Brasil. Pero en la esfera de la construcción, la participación estatal aparece en Ecuador como excepcional dentro de los países capitalistas dependientes 2/, situación que se intentará explicar más adelante.

Los técnicos de la JNV han señalado como ventajas de la construcción directa:

"1.- La agilidad que se tiene para el proceso de iniciación de los programas de construcción, permitiéndole a la institución iniciar periódicamente la construcción de nuevos conjuntos habitacionales como ha ocurrido durante el año 1973. Todavía no se ha encontrado la fórmula que logre que el proceso de licitación sea ágil y rápido. Los trámites correspondientes a aprobación de las licitaciones, convocatoria, adjudicación, firma de contrato, etc. se toman un tiempo tal que durante el mismo la JNV ha construido algunos centenares de unidades de vivienda.

2. Dentro del aspecto técnico el sistema ha permitido a la institución adquirir experiencia tanto en el aspecto administrativo como en el control de obra. Podemos decir

1/ MONCADA JOSE. Las perspectivas de evolución del Ecuador hacia fines del presente siglo en Ecuador hoy, Bogotá Siglo XXI. 1978. pág 100

2/ PADILLA Emilio, Notas sobre las políticas de vivienda de los Estados Latinoamericanos. Arquitectura Auto gobierno 7, México UNAM. 1977 pág 45. "Salvo el intento de la Unidad Popular en Chile, se desconoce la existencia de empresas constructoras estatales..."

que estamos plenamente conscientes de la realidad que vive la industria de la construcción y por esta razón podemos tener criterios más firmes cuando nos toca analizar problemáticas que tienen que ver con esta industria... En condiciones normales, es decir en una obra ejecutada mediante el sistema de licitación, el plantear un cambio dentro del proceso constructivo representa un trámite que permanentemente ocasiona retrasos y por consiguiente pérdidas de dinero.

Los resultados de esta experiencia han sido sumamente halagadores tal es así que podemos decir que se ha logrado la aplicación de nuevas técnicas que ha dado como resultado ahorro notable en el proceso de construcción lo que ha permitido a la Institución poder entregar viviendas en un costo notablemente bajo con relación al tipo de especificaciones y acabados de las viviendas" 1/.

Se han presentado grandes diferencias de precios entre los presupuestos base de la JNV. y los precios propuestos por las empresas constructoras por lo cual el Directorio ha declarado desierto algunos concursos 2/.

1/ ORELLANA, J.A. Documento inédito. 1979

2/ Resolución del Directorio de la JNV de 23 abril de 1974, "por cuanto el Comité de concurso de precios declaró desierto el concurso 4/74 el Directorio resuelve autorizar a la Sucursal de Guayaquil para que realice por administración directa la construcción de 240 viviendas unifamiliares ubicadas en la Urbanización Las Acacias en el sector denominado La Saiba de Guayaquil."

Señala el documento citado anteriormente que los gastos administrativos de los programas (sueldos de personal técnico, de administración, guardianes, etc, instalación de bodega, energía eléctrica, gastos de implementación de equipos, etc) no sobrepasa el 3% del monto total de inversiones. Este valor está por debajo de lo que los aranceles establecen como gastos administrativos para inversiones del monto de las viviendas construidas por la JNV.

Es probable que dado el importante peso del volumen de construcciones de JNV para el mercado de sectores medios, el precio de sus viviendas puede haber actuado como factor de regulación de precios. Este sistema de producción estatal de viviendas ha contado con la oposición de la Cámara de la Construcción y de sectores técnicos y profesionales del sector privado que no consideran eficaz la gestión empresarial del estado 1/

La contradicción JNV-Cámara de la Construcción no ha impedido el desarrollo de la producción estatal de viviendas desde 1972- a 1979 debido probablemente a que en ese período fue posible una cierta "división del trabajo" dentro del mercado de la vivienda: la JNV construía para sectores medios y la industria privada de la construcción construía para sectores medios altos y altos además de realizar obras públicas y urbanización frente a una intensa demanda de los sectores medios que mejoran sus ingresos y al amparo de fuertes incentivos a la industria.

Ultimamente se ha vuelto al sistema de licitaciones, para el Plan de emergencia de la vivienda popular en Guayaquil se ha realizado un llamado a licitación entre las empresas constructoras reser-

1/ Entrevistas técnicos JNV y empresarios construcción, junio de 1980.

vándose la JNV la construcción directa de sólo un 5% de las 10.000 viviendas cuya construcción prevee el citado Plan : "Un número de viviendas no inferior a 500 serán construídas bajo administración directa de la JNV por el sistema de autoconstrucción el mismo que permite abaratar los costos y fomentar la organización cooperativa del país" 1/.

Este retorno al sistema de licitaciones parece haberse consolidado actualmente con la nueva administración JNV-BIEV en la que están representados integrantes de la Cámara de la Construcción. En esta nueva etapa parecería que la JNV debiera ubicarse en la producción de vivienda popular dando ocupación a empresas medias y grandes de la construcción 2/. La participación o la influencia en el aparato estatal de los sectores de la industria privada de la construcción es contradictoria con las necesidades del actual gobierno de servir a más amplios sectores de la población pero es coherente con la variación de la correlación entre el sector público y el sector privado en el nuevo plan en el que la participación cuantitativa de ambos en las metas de inversión se altera verificándose una disminución relativa de las dimensiones de la economía estatal y de su influencia en la economía nacional.

Otro factor que ha obrado a favor de la apertura al sistema de licitación -a juicio de algunos informantes de la tecnoburocracia de la institución-, es el deseo de eliminar las tensiones que supone el mantenimiento del importante contingente de trabajadores que la

1/ El Universo, 9 de mayo de 1980

2/ Expreso, 7 de mayo de 1980 publica el listado de las empresas constructoras adjudicatarias.

producción directa requiere. Si bien hasta el momento las relaciones obrero-patronales parecen haber sido armoniosas, últimamente, en ocasión del aumento de los salarios mínimos se han paralizado las obras.

La JNV ha realizado algunos intentos de producción de viviendas por medio de sistemas de ayuda mutua. En la urbanización Primavera, hacia 1966, se comenzó con la construcción de 23 viviendas mediante ayuda mutua que por diversos factores que no han podido ser identificados fracasó. En 1978, surge la idea de impulsar un programa de autoconstrucción a partir de la invasión por 720 personas de terrenos de propiedad del BEV los cuales estaban organizados en tres pre-cooperativas de vivienda (La Floresta). Luego del desalojo por parte de las autoridades, el BEV resolvió canalizar su capacidad de organización a través de un programa de autoconstrucción distribuyéndose formularios a los invasores para que manifiesten su aceptación o no del programa. Este no se llevó a cabo porque solamente dos invasores manifestaron su deseo de participar en el programa de autoconstrucción. Esta situación puede atribuirse, por una parte, a la acción de la JNV que no promocionó suficientemente las características del programa de acuerdo a las características psico-sociales y económicas de estos sectores 1/. Frente al fracaso de esta iniciativa, la Subdirección Regional de la JNV resuelve realizar un programa experimental de "esfuerzo propio y ayuda mutua" con un sector de obreros de la construcción de la propia institución que hubieran trabajado en ella por un tiempo no menor de tres años seleccionándose 32 tra-

1/ A pesar de haberse cambiado la denominación del Departamento de Promoción Social en Dpto. de Investigaciones Sociales en 1975, este no ha realizado "estudios socio-económicos apropiados para determinar la factibilidad de los programas".

bajadores. Este experimento presenta limitaciones en cuanto a las posibilidades de extraer conclusiones debido a los ~~los~~ específicos del grupo a que se aplicó. De todos modos resulta interesante la comparación de los costos realizados 1/ de la cual surge que el sistema de esfuerzo propio resulta un 40% más económico que la producción directa.

De este intento de desarrollar un programa de ayuda mutua surge que no se ha tomado conciencia a nivel técnico de la importancia de la investigación y programación socio-económica para el desarrollo de estos programas (diagnóstico de la población, elaboración de esquemas organizativos, promoción del programa, capacitación, etc)

Las oscilaciones en materia de sistemas productivos tienen que ver, como se desprende de las consideraciones anteriores, con conflictos derivados del proceso social y político. Ello va acompañado de la inestabilidad del personal superior que no ha sido personal de carrera que accede a los niveles superiores pues la política habitacional ha estado permanentemente vinculada a las transformaciones y readecuaciones de la escena política.

1/ ORTEGA, Marcela, Laura Velasco, Blanca de Zambrano. El programa de la Floresta como sistema constructivo de experimentación. Tesis de grado. Universidad Católica de Guayaquil. Inédito. 1980. La disminución en los costos solo se relaciona con el empleo de trabajo no remunerado pues se empleó la tecnología constructiva tradicional.

6.3 LA FORMACION DEL CENTRO DE LAS VIVIENDAS

6.3.1 EL PRECIO DE LA TIERRA

Las tierras circundantes al centro urbano de Guayaquil están en manos de grandes propietarios como vimos en el capítulo IV. Las instituciones vivieridistas han sido compradoras de los grandes propietarios adquiriendo tierra no adecuada y asumiendo su control hasta la realización de los programas.

Los grandes propietarios a los cuales el BEV ha adquirido tierras son: la Junta de Beneficencia, la familia Marcos, la familia Parra, la familia Pareja y el Municipio de Guayaquil.

A la Junta de Beneficencia le compró para el 1er. programa en la zona norte (Atarazana) la cantidad de 332.280.25 m² a un precio promedio de s/ 63.58 en los años 1963 y 1966. Aún más al Norte compra parte de una hacienda para el programa Mapasingue I a la familia Pareja en el año 1967 al precio de s/ 56.12 m² con una extensión de 22.427 m².

En el año 1968 inicia sus programas en el Sur a partir de las expropiaciones a la familia Marcos (Decretos Nos. 196, 1486, y 46) se expropiaron un total de 3.401.944 m² para los programas del Guasmo, Las Acacias, la Pradera, La Floresta y Esteros pagándose a s/ 3.55 el m².

A la familia Parra Velasco se expropia también en la zona sur en 1968 para el programa Saiba una extensión de 292.000m² a un precio de s/ 3.55 el m².

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social había realizado compras en la misma zona a los mismos propietarios desde 1967, en que construye la ciudadela "Nueve de Octubre", lo cual contribuyó a elevar el precio de la tierra en la zona.

Los fraccionamientos realizados al BEV así como al IESS tienen como característica que los terratenientes urbanos conservan los lotes de terrenos entre las diferentes urbanizaciones que permanecen "en engorde" lo cual les permite apropiarse de las rentas diferenciales que generan estas urbanizaciones (ver mapa en Anexo). Actualmente el BEV conserva tierras sin urbanizar en la Floresta y Esteros.

En 1971, el BEV continuó la compra de terrenos en el Norte en la hacienda Mapasingue y la completó en 1974 para el desarrollo del programa Mapasingue II; un total de 23.976 m² a un precio de s/ 48.79. Llama la atención que mientras en el año 1967 se compra en la Hacienda Mapasingue a s/ 56.12 en 1974 se compra en la misma ubicación a s/ 48.79.

En la zona norte, en la zona cercana al Aeropuerto, y a continuación del conjunto residencia Alborada el BEV-JNV compra a la familia Pareja una extensión de 2.864.400 a un precio s/ 30 en 1973 para el programa Los Sauces. Para efectos de compensación de áreas VIS promotor de la contigua urbanización Alborada, vendió 135.600 m² a s/ 300 el m² y 17.200 m² a s/ 3.869 m² en 1976. En 1979 se completa el lote de Los Sauces con la compra a la familia Pareja de 101.676 m² a un precio s/ 48.79 y s/ 50 m². El BEV-JNV conserva en Los Sauces tierras no utilizadas: 2.002.333 para varios programas de 10.000 viviendas en total cuyo proyecto aún no está definido.

Cuadro No. 4

Precio por m² de los terrenos adquiridos por el BEV
(precios de 1973)

		precio m ² s/	
ZONA NORTE			
1966	Atarazama	90.5	
1967	Mapasingue	76.56	
1971	Mapasingue	52.63	
1974	Mapasingue	34.5	
1973	Sauces	26.55	
1976	Sauces	168.63	2.174.82
1979	Sauces	19.70	20.15
ZONA SUR			
1963	Guasmo-Saiba	4.64	
	(expropiación)		

FUENTE: JNV Departamento de Planes y Programas

ELABORACION: El autor

En la Zona Sur la JNV no ha tenido problemas para proveerse de tierras ya que todavía mantiene en reserva tierras que fueron expropiadas en 1963.

En el Norte, ha ido comprando grandes predios cada vez más alejados decreciendo -a precios constantes- los precios pagados por metro cuadrado. Los mayores precios que aparecen en el cuadro

corresponden a las ya mencionadas compensaciones de áreas realizadas a VIS. Actualmente no poseemos elementos que nos permitan explicar el decremento de las rentas absolutas apropiadas por los terratenientes del norte de la ciudad (integrantes de la familia Pareja).

6.3.2 ESTUDIO DE COSTOS: EL CASO MAPASINGUE II

El análisis de la formación del precio de urbanización, construcción y costos indirectos se realiza en base a los cálculos realizados para el programa Mapasingue II 1/.

El Banco agrega al precio del terreno sin urbanizar los gastos topográficos, rellenos y varios, lo cual representa en el caso en consideración, el 21% del precio de compra del terreno. Además se agregan costos financieros que se calculan a partir de la fecha de compra del terreno hasta la fecha de la liquidación de los precios de la vivienda a razón aproximadamente de un 12% anual.

El costo del terreno urbanizado resultará de agregar al costo del terreno sin urbanizar:

- a) Inversiones realizadas en base a la contratación con una empresa urbanizadora privada. La JNV contrata con empresas urbanizadoras la adecuación del terreno. La necesidad de la disponibilidad de maquinaria pesada (importada), dado que la utilización ^{intensiva} ~~extensiva~~ de mano de obra

1/ Se seleccionó este caso porque para este programa se encontró reunida toda la información requerida.

a) La falta de productividad en el proceso, ha llevado a la Junta a mantener el sistema de contratación con empresas privadas no asumiendo la adecuación del terreno. Por otra parte, si bien la construcción la JNV pudo repartirse el mercado con las empresas constructoras en el caso de las empresas urbanizadoras es diferente porque son precisamente las instituciones del Estado sus clientes más importantes.

b) Los intereses financieros de esa inversión a la fecha de la liquidación de los precios de las viviendas (12%).

c) Los gastos administrativos sobre el monto anterior (10%)

d) La llamada "segunda reserva especial para riesgos monetarios" que representa un 1.89% sobre el monto anterior (c).

Así resulta que los costos de urbanización representan un 82% del precio del terreno totalmente urbanizado.

Igualmente sobre los costos directos de la construcción realizada por la JNV se agregan los costos indirectos: gastos administrativos y segunda reserva especial de riesgos monetarios además de los intereses financieros.

El precio total de la vivienda estará integrado por: costos directos e indirectos del terreno 6.0%, costos directos e indirectos de la urbanización 28.0%, costos directos e indirectos de la construcción 57.0%, utilidades 9.0%.

Cuadro No. 5

Componentes del precio de las viviendas del programa
Mapasingue.

	%
Costo directo e indirecto del terreno	6.0
costos directos e indirectos urbanización	28.0
costos directos e indirectos construcción	57.0
utilidades	9.0
TOTAL	100.0

No poseemos datos de todos los programas para calcular promedialmente la incidencia del costo de la tierra, urbanización y construcción en el precio total, seguramente se presentan variaciones significativas entre los programas dado que el precio del terreno depende de la extensión del predio y de su localización y los costos de urbanización dependen de la densidad habitacional del programa.

Resulta claro que el criterio del BEV es el de la vivienda mercancía, es el de recuperar la inversión realizada y obtener utilidades sobre ella. En el caso en estudio las recuperaciones representan un 21.4% sobre las inversiones realizadas (intereses sobre inversiones, gastos administrativos y reserva especial por riesgos monetarios) a lo cual se agrega por concepto de utilidades un 9.2%.

La concepción de la vivienda como necesidad social que debe ser subsidiada para ciertos sectores de más bajos ingresos es acogida limitadamente en los criterios de financiamiento al fijar intereses diferenciales a ciertos estratos de ingresos como se verá más

adelante.

6.4 ASPECTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS

Los aspectos jurídico-institucionales más generales han sido presentados en el capítulo anterior. Aquí trataremos aquellos aspectos que tienen que ver con la adjudicación de las viviendas, el uso y el financiamiento.

6.4.1 EL PROCESO DE ADJUDICACION

En el proceso de adjudicación de las viviendas intervienen el departamento de Investigación Social de la JNV, el Departamento legal del BEV y la Comisión de Crédito que es un organismo mixto integrado por funcionarios de la JNV y del BEV que es quien adjudica las viviendas.

Los requisitos para acceder a un préstamo 1/ son los siguientes:

- 1) Que el solicitante sea jefe de familia o justifique por medio de información sumaria tramitada ante Juez, tener a su cargo personas que de hecho constituyen su familia.
- 2) Que el solicitante y su grupo familiar carezcan de casa en propiedad, tratándose de préstamos para construcción y adquisición de vivienda.

1/ JNV-BEV. Dirección de Investigaciones Sociales. Administración de vivienda. Manual del Adjudicatario. Quito. 1977

3) Que el peticionante, tratándose de préstamos para la construcción, mejora, ampliación, terminación o rehabilitación de vivienda sea propietario de lote o inmueble, el cual deberá estar urbanizado e inscrito en el Registro de la Propiedad a su nombre y el de su cónyuge y libre de gravámenes.

4) Que el peticionante y su grupo familiar tengan ingresos económicos que garanticen la amortización del préstamo, para lo cual presentarán los documentos probatorios.

5) Que demuestre mayor necesidad social de vivienda."

El segundo de los requisitos transcritos presenta el problema de la dificultad de prueba, de la no propiedad de vivienda en ningún otro lugar de la República, teniendo en cuenta los engorrosos sistemas de organización de las Registradurías de la Propiedad existentes en el país.

En cuanto a los préstamos a propietarios de lotes, por el alto costo que implica la construcción de una vivienda aislada no parece coherente esta modalidad con los objetivos de la institución.

El Departamento de Investigación social indaga sobre la existencia de ingresos mínimos que garanticen la amortización del préstamo pero su investigación no garantiza la inexistencia de ingresos que sobrepasen lo que se estipula como límite superior de ingresos de los adjudicatarios de un programa dado. El análisis de la encuesta realizada en La P n a d e n a permitirá p r e c i s a r

este hecho. 1/.

Con respecto al último requisito establecido "que demuestre mayor necesidad social de vivienda" veremos que no existen mecanismos que hagan posibles su prueba.

Durante la administración 2/ anterior se implantó por el BEV un procedimiento computarizado para adjudicar un puntaje a cada solicitante de acuerdo a los siguientes indicadores: antigüedad de libreta de ahorros y de carpeta de solicitante, número de cargas familiares, relación saldo de libreta-sueldo. No fue posible conocer los criterios de ponderación de cada uno de los indicadores, que según manifestación de un funcionario del BEV, sólo era conocido por unos pocos funcionarios, a fin de evitar "presiones". Actualmente este sistema ha caído en desuso restableciéndose los criterios particularistas, -que no desaparecieron totalmente durante la vigencia del sistema computarizado- una vez verificada la capacidad de crédito que es el criterio que prima en definitiva.

Con respecto a las cooperativas el BEV* está facultado para otorgar préstamos para viviendas, urbanización y compra de terrenos. Las cooperativas que realizan programas de vivienda urbana o rural pueden solicitar al BEV la expropiación de terrenos 3/. Pero por otro lado se desestimula la creación de cooperativas al tipificar como delito de estafa la recepción de cuotas para programas de

1/ Pág. (47) y sgtes.

2/ La iniciativa correspondió al Gerente Regional BEV Mayor Ing. Juan Ruales Galanza (197 a 1979)

3/ Art. 42 del Cap. IV del Reglamento de inversiones y préstamos del BEV y Reglamento y Ley de Cooperativas. 3era. ed. actualizada 1979

vivienda por entidades o personas no autorizadas siendo obligatorio depositar los ahorros en las entidades públicas correspondientes. En general en Guayaquil se han organizados dos tipos de cooperativas: organizaciones populares formadas a partir de invasiones de terrenos para conseguir el reconocimiento de la situación de hecho evitando desalojos y por otra parte cooperativas integradas por empleados y profesionales que "en la mayoría de los casos..... acarician una cara ilusión que no se compadece con las condiciones de financiamiento" 1/.

Son escasos los casos de otorgamiento de préstamos a cooperativas 2/ los cuales se acaban convirtiendo en préstamos individualizados, exigiéndose a cada uno de los cooperativistas y a la cooperativa la tenencia de libretas de ahorro.

Se ha presentado propuestas para que las cooperativas sean consideradas sujeto de crédito y por tanto responsables de recaudación y amortización.

La documentación exigida: avalúo catastral, certificado del Registrador de la Propiedad, títulos de la propiedad de los últimos quince años, planos de ubicación del inmueble, certificados municipales sobre factibilidad de la urbanización, documentos legales de la cooperativa, estudios socio-económicos toda esta documentación opera como traba.

1/ ORELLANA JA. La problemática habitacional del Ecuador. Ponencia V Congreso Nacional de Arquitectos 1979

2/ Se han otorgado préstamos a cooperativas de miembros de las FF. AA. Ciudadela Gral. Villamil. ciudadela Dique Amazonas.

Existen otras disposiciones que dificultan la organización de cooperativas como la que establece la propia Ley de cooperativas en el sentido de que las cooperativas "pertenece a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, crédito, o servicios", se impide así que las cooperativas de producción puedan realizar gestiones como tales para tramitar préstamos ante el BEV 1/.

Cabe agregar además, que la reglamentación del BEV, impide aprovechar las economías de escala resultante de la producción masiva de viviendas al prohibir un número de socios mayor a los ciento cincuenta 2/.

Esta legislación y reglamentación del sistema cooperativo contribuyen a desalentar la organización de cooperativas que luchan por la vivienda y que dirijan sus reivindicaciones hacia instituciones estatales presionando por soluciones al problema de la vivienda popular.

6.4.2. EL USO DE LAS VIVIENDAS

Se establece la prohibición de arrendar o ceder, remunerada o gratuitamente, a personas extrañas al grupo familiar. Se prohíbe así mismo efectuar alteraciones en la construcción así como que la vivienda sea utilizada para instalación de ninguna clase de negocios, salvo que haya sido construida para ese fin. Ninguna de estas normas se cumple estrictamente, salvo para la primera, no existen controles;

1/ Art. 63 Ley de Cooperativas y Art 62 Reglamento Ley de Cooperativas.

2/ Reglamento de préstamos del BEV.

que impidan las trasgresiones.

6.4.3 EL FINANCIAMIENTO

Para adquirir viviendas unifamiliares o departamentos construidos por la JNV los solicitantes depositan una cuota inicial en la libreta de ahorros de acuerdo al cuadro fijado en 1974.

COSTO DE VIVIENDA	TIPO INTERES	PORCENTAJE
No salarios vitales	social	cuota inicial
Hasta 50	4 %	0 al 5 %
de 51 a 75	5	0 al 5
de 76 a 100	6	0 al 10
de 101 a 125	7	5 al 15
de 126 a 150	8	5 al 15
de 151 a 175	9	10 al 20
de 176 a 200	10	10 al 20
de 201 a 250	11	10 al 20

El directorio de la JNV resolvió en marzo de 1979 modificar la tabla de interés diferencial que el BEV debía cobrar sobre las operaciones de crédito hipotecario para vivienda aumentando los intereses de acuerdo a la siguiente tabla: