

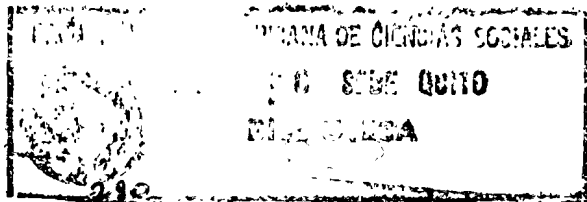
711  
Ag 95 20  
20 20

Primera edición noviembre de 1984  
Copyright FLACSO Editores

Portada TRAMA-CES  
Levantamiento de texto.  
María Teresa Andrade  
Impreso en FLACSO, Sede Quito  
por César Melo Ruiz

Este libro no puede reproducirse total ni par-  
cialmente sin autorización expresa de FLACSO  
Casilla de Correos 6362 C.C.I. Quito-Ecuador

Derechos reservados conforme a la ley  
Impreso y hecho en Ecuador  
Printed and made in Ecuador



COLECCION TESIS No. 4

LA ACCION HABITACIONAL DEL ESTADO EN GUAYAQUIL  
1972 - 1979

MARIA DEL ROSARIO AGUIRRE

Tesis presentada en la I Maestría en Estudios del Desarrollo  
en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.  
Sede Quito, 1980.

Director de Tesis:  
Carlos Larrea.

## COLECCION TESIS

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es un organismo internacional de carácter regional y autónomo, constituido por los países latinoamericanos y del Caribe, para promover la enseñanza e investigación en el campo de las Ciencias Sociales.

La FLACSO fue creada por los Estados de América Latina y el Caribe en 1957, en la Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales realizada en Río de Janeiro. Actualmente, FLACSO cuenta con Sedes y Programas Académicos en Buenos Aires, Costa Rica, La Paz, México, Quito, Río de Janeiro y Santiago de Chile.

Dentro del programa de docencia, FLACSO desarrolla cursos de Maestría en diversos países. En Ecuador, la Sede Quito lleva adelante la Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Estudios del Desarrollo y la Maestría en Historia Andina. La primera ha tenido ya dos versiones, en 1979-80 y en 1982-83. La Maestría en Historia Andina se ha iniciado a partir de 1984.

Productos de las dos primeras Maestrías en Ciencias Sociales con Mención en Estudios del Desarrollo, han sido la elaboración de cuarenta y siete tesis, de las cuales cuarenta y una han sido sobre temáticas de la realidad ecuatoriana, y seis sobre otros países de la región. Dichas tesis han sido elaboradas por estudiantes de diversos países de América Latina y del Ecuador. Ello se vincula con la orientación del programa académico de esta Maestría que establece que la investigación, salvo contadas excepciones, debe realizarse sobre el Ecuador, en función de que los estudiantes desarrollen investigaciones para sus tesis de fuentes directas, bajo la supervisión de los profesores-investigadores de la FLACSO, Sede Quito. De esta forma se consiguen varios objetivos. Los estudiantes mejoran notablemente su capacidad como investigadores en diversos campos de la realidad social, por un lado. Por otro, el Ecuador recibe periódicamente un fundamental aporte en el proceso de conocimiento de su realidad económica, social y política.

Las tesis elaboradas en las dos Maestrías desarrolladas en FLACSO, Sede Quito, han sido material de consulta permanente por diversos académicos, investigadores, funcionarios públicos, etc., en la institución. Algunas de ellas han sido editadas parcialmente en forma de artículos, y otras de libros. Al tiempo que FLACSO se encuentra estimulando a algunos de sus graduados para transformar sus tesis en libros a ser publicados por la entidad, ha parecido importante editar las tesis de mayor valía producidas, particularmente las que han analizado temáticas referidas a el Ecuador.

En las Maestrías de FLACSO, Sede Quito, han participado y participan estudiantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, Trinidad Tobago Uruguay y Venezuela. Ello es reflejo, al igual que la composición de los docentes e investigadores de la FLACSO, Sede Quito, de la importancia del esfuerzo que se realiza en la construcción de un pensamiento latinoamericano en ciencias sociales, el que al mismo tiempo se nutre de la profundización en el conocimiento específico de cada realidad nacional.

Al poner en contacto con un círculo más amplio de lectores los resultados del trabajo académico de FLACSO, Sede Quito, esperamos que ello contribuya a desarrollar las ciencias sociales en el Ecuador y América Latina, y al mismo tiempo, que este conocimiento fortalezca políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de los pueblos latinoamericanos.

La FLACSO, Sede Quito, quiere dejar constancia que los Programas de Maestría de la institución en Quito se desarrollan gracias al generoso apoyo del Estado Ecuatoriano, del Ministerio de Cooperación de Holanda, del Instituto de Cooperación Iberoamericana, de España y de la UNESCO.

**JAIME DURAN BARBA**  
Director FLACSO, Sede Quito



TESIS APROBADAS EN LA PRIMERA MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCION EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO. FLACSO, SEDE QUITO, 1980

- AGUIRRE, María del Rosario. La acción habitacional del Estado en Guayaquil, 1972-1979.
- ALFARO, Rubén. Movilidad espacial de la fuerza de trabajo en el valle alto de Cochabamba: 1971-1978. ¿Un proceso de semi-proletarización por cambios producidos en las relaciones de producción y reproducción de la fuerza de trabajo?
- BALAREZO, Susana. Vías de desarrollo y economía campesina: el caso Cañar.
- BOCCO, Arnaldo. Economía política del petróleo ecuatoriano: 1972-1978.
- BRAVO, Gonzalo. Movimientos sociales urbanos en Quito.
- CANELOS, Franklin. Colonización y vías de desarrollo, el caso de la parroquia Pedro Vicente Maldonado.
- FERRIN, Rosa. Transformación en las relaciones sociales de producción en el agro serrano: el caso Totorillas.
- GARCIA, Rafael. La seguridad social en el Ecuador: análisis social, político e institucional.
- JEFFERS, Joy C. Development strategy and nationalisation in the oil industry of Trinidad Tobago. The case of Shell Trinidad Limited.
- LLOVET, Ignacio. Procesos agrarios e innovaciones tecnológicas: el caso de la producción de la papa en la Sierra ecuatoriana.
- MARTINEZ, Vicente. De la crisis de representación política de 1975 al establecimiento de un nuevo régimen en el Ecuador: análisis de la coyuntura 1976-1979.
- PALAN, Zonia. Tecnología, productores y política estatal: el caso del trigo en el Ecuador.
- PEÑA, Elvira. Las Cámaras de Producción y el proceso de reestructuración jurídica del Estado ecuatoriano (1977-1979).
- PONCE, Alicia. Desarrollo urbano de Quito y problema habitacional.
- PORTILLO, Alcidia. Cooperativas, diferenciación campesina y participación política.

- RODRIGUEZ, Gustavo. Estado e industria manufacturera en Bolivia, (1952-1956). Antecedentes y desarrollo.
- ROZAS, Patricio. Estado autoritario, grupos económicos monopólicos y la cuestión del desarrollo. Análisis del caso chileno.
- SANCHEZ, Jorge. La producción de bienes de capital en el Ecuador. Situación actual y perspectivas de desarrollo.
- SANTIZO, Rosa. El sector productor de bienes intermedios y la situación y perspectivas de desarrollo de las industrias básicas.
- SCHAMIS, Graciela. Concentración industrial y transformaciones agrarias. El caso de la agroindustria cervecera.
- SYLVA, Paola. Sobrevivencia y disolución de un sector terrateniente serrano: el caso de la provincia de Chimborazo (1940-1979).
- VALENCIA, Hernán. Invasiones de tierras y desarrollo urbano de la ciudad de Guayaquil.
- VELASCO, Marco. El proletariado industrial en la provincia de Pichincha, condiciones objetivas, organización sindical y conflicto (período 1972-1979).

TESIS APROBADAS EN LA SEGUNDA MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES

CON MENCION EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO. FLACSO, SEDE QUITO, 1983

- ACHIO, Mayra. La reproducción de la fuerza de trabajo en la industria fabril: la rama de alimentos, bebidas y tabaco en la provincia de Pichincha.
- ARGONES, Nelson. La modernización del escenario político ecuatoriano, 1968-1980 en su contexto del capitalismo tardío.
- BARAHONA, Raúl. La organización productiva y dominación, en la industria textil de la provincia de Pichincha.
- ESPINOSA, Malva. El horizonte político popular: diagnóstico, demanda, participación y opciones políticas en un barrio popular de Quito, 1983.
- FERRAO, Luis. Industrialización y mercado laboral en Puerto Rico: 1964-1981.

- GONZALEZ, Ernel. Intervención estatal y cambio en la racionalidad de las economías campesinas. El caso de las comunidades de San Vicente y Tumbatú en el Valle del Chota.
- GUILLIER, Alejandro. Urbanización y clases sociales en el Ecuador.
- IRIGOYEN, Iván. Estado y políticas económicas. Proceso de acumulación en el Ecuador. 1979-1982.
- JILIBERTO, Rodrigo. Determinantes de la tasa oligopólica de ganancia en la industria de cemento del Ecuador.
- LESSER, Marcia. Pobreza urbana y relaciones de dominación en Quito.
- LASSO, Xavier. Estado, petróleo y sociedad: el caso ecuatoriano (1972-1975).
- LONGHI, Augusto. Las estrategias de vida en familias de capas bajas de sectores medios asalariados: Uruguay, 1973-1982.
- LLAMBIAS, Margarita. El movimiento sindical en el Ecuador: una etapa de su conformación (las huelgas generales de 1971 y 1975).
- MADERO, José. Ecuador: políticas de salud y efectos en los sectores sociales. 1970-1980.
- MALONEY, Gerardo. El negro en el Ecuador: raza y clase. El caso de la provincia de Esmeraldas.
- MORA, Jorge. Desarrollo capitalista y diferenciación campesina en la Costa ecuatoriana. Análisis sobre las situaciones surgidas alrededor de la producción de café y cacao.
- OQUENDO, Luis. Renta del suelo y expansión urbana de Quito: el caso de las lotizaciones clandestinas.
- ORTIZ, César. Estrategia de reproducción de la fuerza de trabajo del asalariado agrícola: estudios de caso en San Miguel de Guano, Carchi.
- PEÑA, Diego. El rol del Parlamento en el sistema político: 1979-1980.
- PORTERO, Efraín. Las migraciones internas y práctica migratoria en Quito: estudio de caso de la migración de reflujo en LLano Chico.
- RAICHTALER, Ida. El papel de la mujer en la estrategia de sobrevivencia popular.
- ROSALES, Mario. Concentración industrial, articulación fabril, artesanal y estilos de desarrollo.
- REDROVAN, Efraín. La formación del Frente Unitario de Trabajadores. (1960-1975).
- ZURITA, Jerry. La minería y las políticas mineras en el Ecuador.





## INDICE GENERAL

Capítulo	Pág.
I INTRODUCCION . . . . .	1
II MARCO CONCEPTUAL DE ANALISIS . . . . .	3
III EL DESARROLLO URBANO DE GUAYAQUIL Y LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA Y SERVICIOS . . . . .	11
1.    Introducción . . . . .	11
2.    El desarrollo urbano de Guayaquil . . . . .	12
2.1    La etapa cacaotera . . . . .	12
2.2    La etapa bananera . . . . .	17
2.3    El desarrollo industrial . . . . .	26
2.4    La etapa petrolera . . . . .	30
3.    Los problemas de vivienda y de servicios . . . . .	34
IV ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS FORMAS DE PRODUCCION Y FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS EN GUAYAQUIL . . . . .	55
1.    Introducción . . . . .	55
2.    Las distintas formas de producción de viviendas en Guayaquil . . . . .	59
3.    Los procesos de invasión y tugurización: las formas de producción de viviendas y el problema de la tierra . . . . .	62
4.    Las políticas municipales hacia los asentamientos precarios . . . . .	69
5.    El sistema capitalista de promoción . . . . .	74
6.    Las empresas constructoras . . . . .	79
7.    Financiación de la producción privada . . . . .	87
V LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y LA ACCION HABITACIONAL . . . . .	101
1.    Características generales de la acción habita- cional de las instituciones estatales . . . . .	101
2.    El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social . . . . .	109
3.    El Banco Ecuatoriano de la Vivienda . . . . .	121

Capítulo	Pág.
4. La Junta Nacional de la Vivienda . . . . .	125
5. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda en el período 1973-79 . . . . .	129
VI LA ACCION HABITACIONAL DEL BEV Y LA JNV EN GUAYAQUIL . . . . .	137
1. Cantidad de viviendas construídas e inversiones realizadas . . . . .	137
2. Los sistemas de producción de vivienda . . . . .	140
3. La formación del precio de las viviendas . . . . .	145
3.1 El precio de la tierra . . . . .	145
3.2 Estudio de costos: el caso Mapasingue II . . . . .	146
4. Aspectos jurídico-administrativos . . . . .	149
4.1 El proceso de adjudicación . . . . .	150
4.2 El uso de las viviendas . . . . .	153
4.3 El financiamiento . . . . .	153
5. Relaciones del BEV-JNV con la Municipalidad . . . . .	156
6. Consideraciones sobre diseño urbano y tecnología en la producción masiva . . . . .	157
7. El caso de la Urbanización La Pradera . . . . .	161
VII CONCLUSIONES . . . . .	175
ANEXOS . . . . .	181
BIBLIOGRAFIA . . . . .	191

## CAPITULO I

### INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es estudiar las modalidades y los alcances de la acción habitacional del Estado Ecuatoriano en la ciudad de Guayaquil en el período 1972-1979. Se consideró indispensable ubicar el estudio en el marco de las características del desarrollo urbano y del problema de la vivienda en esta ciudad de manera de identificar los determinantes estructurales que obstaculizan su acción. El análisis del funcionamiento y de las realizaciones de una institución mostrará los diferentes intereses económicos y sociales que se expresan en ella y obstaculizan su acción.

Consideremos especialmente relevante el caso de Guayaquil porque es la ciudad del Ecuador donde el problema se presenta con una mayor magnitud.

Se procederá a analizar las principales características del desarrollo urbano de esta ciudad en relación con ciertas características de la formación social ecuatoriana de modo de mostrar sus efectos sobre el mantenimiento de bajos niveles de salarios para amplios sectores populares urbanos. Esta parte, que debería ser objeto de un mayor desarrollo por su relevancia explicativa y por su complejidad, no pudo ser abordada con la profundidad requerida.

A continuación se estudian los distintos sistemas de producción de viviendas, la formación de los asentamientos precarios y las modalidades de financiamiento.

Por último se procede a analizar las formas de participación del Estado en el campo habitacional profundizando en la acción habitacional de las instituciones que producen el mayor número de viviendas en Guayaquil: Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Se termina el trabajo con un conjunto de conclusiones acerca de los límites y posibilidades de la acción estatal en el campo de la vivienda.

La estrategia de investigación elegida supuso la combinación de recolección de información secundaria procedente de fuentes estadísticas oficiales, la realización de entrevistas a informantes calificados y la aplicación de una encuesta. Se utilizó información de los censos de población y vivienda, de encuestas de ocupación y de edificaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, de la Superintendencia de Bancos, de las instituciones viviendistas y de la Municipalidad de Guayaquil. Se realizaron entrevistas a informantes calificados del sector público y del sector privado. Se realizó además una encuesta de noventa y seis casos en la urbanización La Pradera del BEV-JNV.

A lo largo del trabajo encontramos dos tipos de dificultades: En primer lugar, la carencia en el país de estudios sobre esta temática. En otros países latinoamericanos existe un conocimiento creciente a través de investigaciones que han contribuido a alimentarse mutuamente. No es el caso del Ecuador donde son escasos los trabajos publicados hasta el presente.

En segundo lugar, la dispersión y la falta de elaboración de los datos procedentes de las instituciones públicas viviendistas lo cual impuso una tarea de depuración y sistematización.

Es probable que hayan quedado vacíos y que el análisis de algunos aspectos sea muy preliminar, el estudio más profundo deberá ser una tarea de largo plazo a la que deben contribuir los diferentes trabajos que actualmente se están desarrollando o se desarrollen en el futuro.

## CAPITULO 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 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.

---

(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. Aires, 1973.

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.

- b) El crecimiento urbano es muy rápido a partir de la Segunda Guerra Mundial y se la 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 estas relaciones.

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,

- 
- (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.

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 considerarse 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 orgígenes 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 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 autodependiente 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 -

(1) Amin S. Desarrollo autodependiente, autonomía colectiva y nuevo orden económico internacional. Nueva Política. Vol. 1. N° 4, octubre-marzo, México 1977. pág. 69.

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 determinan 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, semiproletarización 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 estruc-

---

(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.



turas oligopólicas de mercado existentes en algunas ramas especialmente en la industria, 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 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.

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 (2). La tentativa de superación de esta contradicción se da por medio del financiamiento público. En los países periféri

---

(1) Topalov Ch. la urbanización capitalista. Editorial Edicol. México, 1979, pág. 26.

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

cos, los bajos niveles de salarios de 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 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 otros bienes.
- 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

---

(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.

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

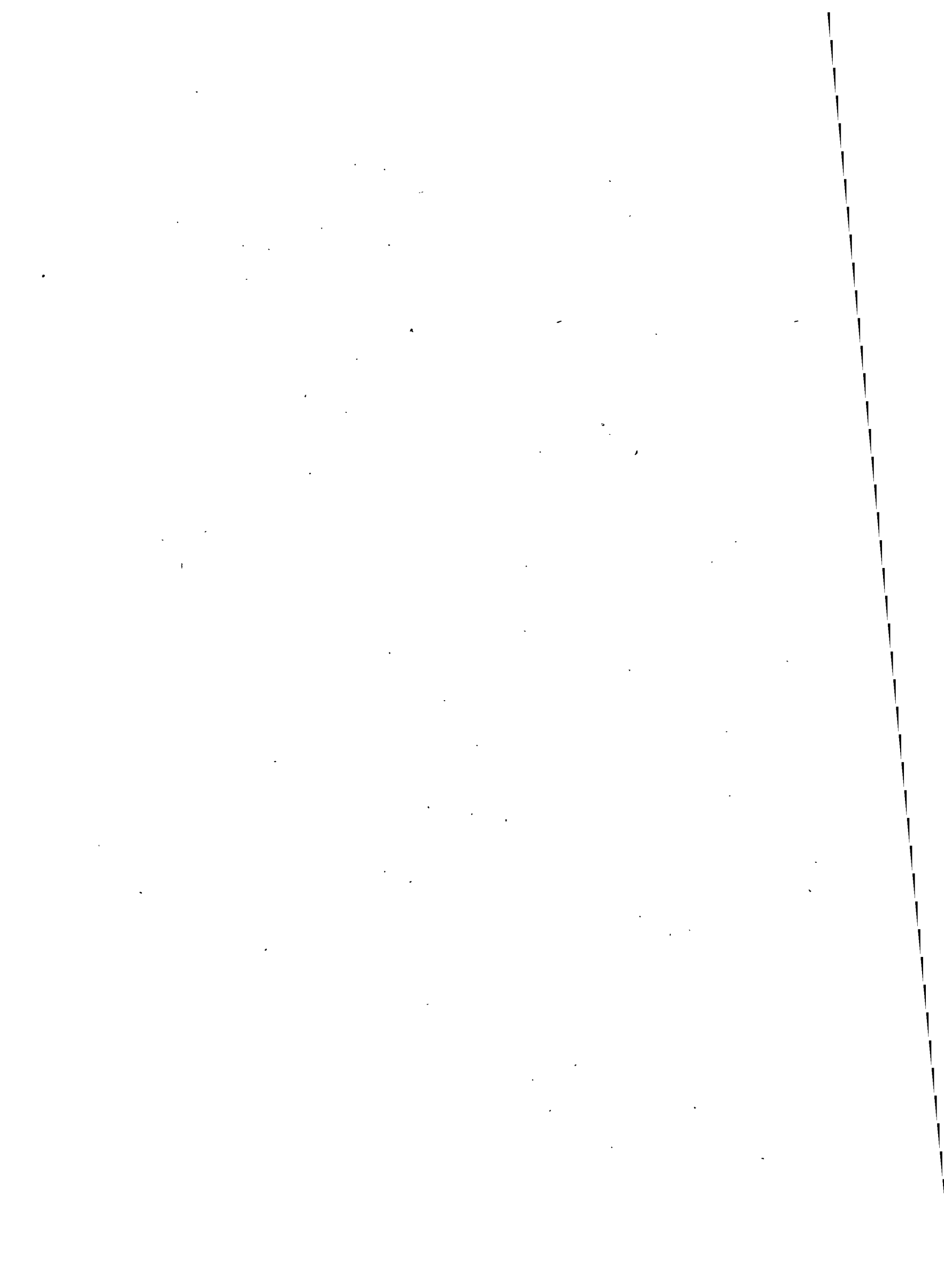
Harloe señala con claridad la insuficiencia de las teorías del Estado que dan por supuesto el objetivo de la acumulación y legitimación sin ninguna clase de intermediación al expresar:

"Pero estos compromisos no suelen dar solución satisfactoria al problema en cuestión, porque ello implicaría la completa subordinación de algunos de estos intereses a 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. N° 3 1978. París pág. 633.



## CAPITULO III

### EL DESARROLLO URBANO DE GUAYAQUIL Y LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA Y SERVICIOS

#### 1. Introducción

Para entender las características específicas de la urbanización de Guayaquil, es necesario analizar la evolución de la formación social ecuatoriana y del modelo de acumulación a fin de ubicar el rol de esta ciudad en el espacio socio-económico y su incidencia en los problemas de equipamiento colectivo y vivienda.

El análisis de las modalidades del proceso de acumulación relevantes para la explicación del desarrollo urbano exigiría el estudio de los siguientes aspectos:

- La distribución espacial pre-existente;
- Las características del sistema productivo y de las relaciones sociales en el agro;
- Las características del desarrollo industrial; de las desigualdades sectoriales, del empleo de capital y de fuerza de trabajo;
- Las contradicciones de intereses entre las distintas fracciones de las clases dominantes y de éstas con las clases subalternas y su manifestación a nivel de los diferentes aparatos del Estado;
- Las políticas de asignación de recursos y de distribución de los servicios.

En el análisis de la estructura interna de la ciudad es particularmente relevante la consideración del papel que juegan los asentamientos espontáneos, el capital constructivo y promotor y la acción del estado en relación a la renta del suelo.

El carácter parcial de los estudios existentes y la imposibilidad de realizar en este trabajo un análisis integrado de la naturaleza del indicado, nos obliga a reducir nuestro trabajo a señalar las relaciones entre el

crecimiento urbano de Guayaquil y algunas características del desarrollo capitalista de la ciudad.

La investigación sobre esta temática deberá ser un proceso colectivo en el que confluyan investigaciones sobre situaciones particulares del pasado o del presente.

## 2. El Desarrollo Urbano de Guayaquil

### 2.1. La Etapa Cacaotera

Si bien en la Colonia y hasta mediados del siglo XIX Quito aventaja en población a Guayaquil, a partir de 1857 esta última la supera.

#### CUADRO 1

##### POBLACION DE LAS PROVINCIAS DE GUAYAQUIL Y QUITO 1779-1780; 1857-1858.

	1779 1780	1825	1840	1857 1858	Tasa crecimiento 1780-1858
Guayaquil	22.644	55.048	62.565	91.620	1.8
<u>Total Costa</u>	32.822	74.844	91.435	128.257	1.8
Quito	59.391	65.605	72.712	85.915	0.5
<u>Total Sierra</u>	400.949	400.210	525.857	620.040	0.6

FUENTE: Hamerly M. Historia Social y económica de la Antigua Provincia de Guayaquil. 1763-1842. Archivo histórico del Guayas. Guayaquil - 1973.

El crecimiento poblacional de la costa tiene que ver con el rápido crecimiento de la demanda de cacao en el mercado mundial. Hamerly distingue dos períodos de auge cacaotero, el primero entre 1763 y 1842 y el segundo posterior a 1860.

Los datos muestran que durante el primer período la provincia de Guayaquil tiene tasas de crecimiento más altas que las de Quito debido a despla

zamientos de la población Sierra-Costa. El impulso económico de la costa se realizó además, a partir de otros cultivos para el consumo interno y de actividades complementarias a la exportación e importación las que determinaron el desarrollo del sector terciario del puerto.

Un documento de fines de siglo describe Guayaquil como:

"Primer puerto del Ecuador y uno de los principales del Pacífico, Guayaquil es en América del Sur, un centro mercantil, agrícola e industrial de primer orden.... El astillero para construcción de buques goza de antigua y merecida fama. y es, sin disputa, uno de los primeros del Pacífico. Entre otros establecimientos industriales hay los siguientes: Fábricas de cerveza, hielo y gas (sociedades anónimas), las de fundición, una "La Fama" perteneciente a la Sra. Doña Adela S. de Inderubu, en la que se reparan los vapores fluviales que le pertenecen, otra de Don Miguel Teodosio Haro, la de soda y jarabes de Don Juan Jolfieri y la de galletas de Don Benito Castagnetto, las de preparación de licores de Moreno Hnas, y Don Aníbal González, las de hielo de Don Manuel Noboa y don Guillermo Terán; las de aserrío de madera de Don Camilo Palomeque y Don Ricardo Ocampo; la de cigarrillos de "La Corona" de Don J.M. Urgellés; las de chocolates de Alfonso Roggeroni y Seglae; la de jabón de M.T. Haro; las de soda de Don Manuel Alvera y Don Carlos Tasara, etc... Los talleres de carpinteros, sastres, zapateros, pintores, hojalateros, cigarreros, etc...están diseminadas por toda la ciudad... Guayaquil es residencia del Gobernador de la Provincia.... y de la Municipalidad más rica del País..." (1).

Con la diversificación de las actividades urbanas se desarrolla la clase trabajadora:

"En 1913 se celebra por primera vez en el Ecuador el 1<sup>a</sup> de mayo, día internacional del trabajo. Mientras en Quito la celebración nace como una inocente "fiesta del trabajo", en Guayaquil culmina con gran asamblea popular promovida por la C.O.G. en las que 13 organizaciones obreras del Guayas elaboran un proyecto de ley de accidentes de trabajo..." (2).

Los datos disponibles hasta 1950 son escasos y a veces poco confiables, a pesar de ello indican el rápido crecimiento de la Costa en época de auge de la producción y exportación de cacao (1860-1920).

- 
- (1) El diario de "avisos" de Guayaquil, Ecuador. El Ecuador en Chicago . New York. 1984. pág. 83.
  - (2) Durán B.J. Historia de las organizaciones Laborales 1890-1920 INFOC. División de estudios históricos y sociales del movimiento Laboral. En prensa. pág. 3.

Chiriboga afirma que el incremento de la fuerza de trabajo era fundamental durante el siglo XIX para las plantaciones cacaoteras ya que la población costeña era reducida en relación a la serrana. Para aumentar la producción era necesario la migración pero el sistema productivo de la sierra ataba al indígena a la tierra. Es así que la Revolución Liberal de Alfaro de 1895 produjo cambios en las relaciones de producción de la sierra que beneficiaron a los productores de cacao. Por otra parte, 2 años después, en 1897 Quito y Guayaquil quedan unidas por la carretera que parte de Quito y por el ferrocarril que parte de Guayaquil (1).

El período de auge cacaotero se define hacia 1920. La crisis del cacao ha sido atribuida a diferentes factores (2) siendo probablemente el factor decisivo el descenso de los precios del cacao por sobre-oferta debido al ingreso de nuevos productos africanos.

Se producen flujos migratorios de las plantaciones hacia los centros urbanos especialmente hacia Guayaquil.

"Frente a la destrucción de las plantaciones, la reacción de la burguesía agro-exportadora fue simple: ausentarse definitivamente de sus propiedades, mantener trabajadores aparceros y despedir a la mayor parte de los jornaleros agrícolas, quienes necesariamente tuvieron que dirigirse a la ciudad de Guayaquil o en su defecto encontrar trabajo en las florecientes plantaciones de caña de azúcar o en los sembríos de arroz o café... La burguesía agro-exportadora, lo hemos visto, había adoptado por una serie de medidas especulativas e inflacionarias a través de sucesivas devaluaciones de la moneda, buscando de esta manera, aumentar el nivel de sobre-explotación de la fuerza de trabajo, para compensar sus pérdidas en el mercado internacional. El hambre del proletariado aumentó sensiblemente, especialmente en aquellos trabajadores urbanos, que no tenían un pedazo de tierra para cultivos de subsistencia.

- 
- (1) Arcos C. Merchán C. Apuntes para una discusión sobre los cambios en la estructura agraria serrana. PUCE. Quito. 1976. En págs 49 y sgtes, analiza las principales disposiciones que produjeron modificaciones - en la sierra. En pág. 44 muestra la importancia del ferrocarril en la integración Sierra-Costa.
- (2) Véase Cueva A. Proceso de dominación política en Ecuador. Ed. Crítica. Quito. 1972. Chiriboga M. Emergencia y consolidación de la burguesía agroexportadora en el Ecuador durante el período cacaotero. Revista Ciencias Sociales. Vol. III N° 10-II, 1979. pág. 56 Larrea C. Auge y Crisis de la Exportación Bananero en Ecuador (1948-1972) un Ensayo Interpretativo. Inédito. pág. 147.



El proletariado urbano de Guayaquil estaba constituido básicamente por los estibadores, secadores de cacao, verdadera punta de lanza del movimiento obrero ecuatoriano de aquellos años y por los trabajadores de alumbrado, compañía de gas, de los talleres mecánicos, del agua potable, de los tranvías y de los ferrocarriles". (1)

En noviembre de 1922, es declarada la huelga general la cual es violentamente reprimida (2).

En la década del 50 comienza el proceso de asentamiento en el suburbio sur-oeste, en terrenos municipales y privados cercanos al centro de la ciudad, zonas bajas y fácilmente inundables. (3).

La carencia de datos confiables hasta 1950 impide determinar el peso relativo de los flujos migratorios hacia la sierra y hacia la costa en relación a la crisis del sector externo entre 1920 y 1948. Es probable que el alto crecimiento poblacional y el estancamiento de la actividad económica - haya creado una abundante fuerza de trabajo disponible. Debe tenerse presente que en los últimos años de la década del 40 aumenta el crecimiento vegetativo debido a un rápido descenso de la mortalidad, lo cual actúa como un factor de presión sobre la tierra estimulando la migración.

Los datos del primer censo de Población de 1950 no distinguen entre los migrantes a la provincia del Guayas y los migrantes a Guayaquil y además tienen la limitación de que sólo tienen información sobre lugar de nacimiento de los migrantes y no sobre lugar de residencia anterior.

La proporción de migrantes de la sierra y costa no difiere significativamente. De las provincias serranas Azuay, Tungurahua y Chimborazo (junto con Cotopaxi y Bolívar) son las que presentan una más desigual distribución de la tierra. De las provincias de la costa, de Los Ríos debido al estancamiento de las exportaciones de cacao han salido trabajadores hacia Gua

---

(1) Chiriboga M. Conformación Histórica del Régimen agro-exportador de la costa ecuatoriana. La plantación cacaotera. Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol. 2 N° 3, pág. 141.

(2) La coincidencia de intereses entre trabajadores y burguesía importadora está explicada en Muñoz V.E. 15 Dic.1922, Dpto de Publicaciones Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, 1977.

(3) El barrio Garay el más antiguo del suburbio, data del año 1938. Expreso, 19 de octubre de 1975.

CUADRO N° 2

8 DE INMIGRANTES DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS  
POR PROVINCIA DE NACIMIENTO - 1950

Provincias	N° Abs.	%
<u>Sierra</u>	53.040	49.1
Azuay	10.660	9.9
Tungurahua	9.782	9.1
Chimborazo	11.630	10.8
Pichincha	8.196	7.6
Cañar	3.367	3.1
Resto sierra	9.405	8.6
<u>Costa</u>	54.814	50.7
El Oro	6.887	6.4
Esmeraldas	3.162	2.9
Los Ríos	28.330	26.2
Manabí	16.435	15.2
Resto costa	206	0.2
TOTAL	108.060	100.0

FUENTE: Censo de Población de 1950

ELABORACION: Arias B.Alba. Las migraciones de la población en la Provincia del Guayas. Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Guayaquil. 1979.

yas y fundamentalmente hacia Guayaquil, en el caso de Manabí deben haber incidido como factores de expulsión las sequías y el alto crecimiento demográfico.

Estas afirmaciones deberían ser sustentadas en base a estudios específicos de las zonas de expulsión antes mencionadas y de los diferentes ciclos de las economías de exportación.

Analizando este período Larrea sostiene:

"En rasgos generales durante este período no hubo en ningún sector productivo ni región significativa una escasez de mano de obra; por el contrario, el subempleo que adquirió niveles elevados durante los 28 años de crisis del sistema exportador (1920-1948), y que generó a nivel espacial la proliferación de barrios ecológicamente marginales en algunas ciudades como Guayaquil y que mantuvo deprimidos los niveles de vida en el sector rural, continuó existiendo como problema social y económico de consecuencias agudas (urbanización hipertrofiada sin crecimiento industrial, erosión y fatiga en los suelos, en las áreas de minifundio en el campo, etc...) (1).

## 2.2. La Etapa Bananera

Hacia comienzos de la década del 50 se inicia una nueva etapa en los flujos hacia las provincias de la costa. La expansión de la producción del banano a partir de los años 50 sobre la base de unidades de producción medianas y pequeñas fundamentalmente, provocó en la costa un incremento de trabajo que estimuló a los trabajadores de la sierra a migrar (2). El cuadro N° 3 muestra el elevado crecimiento poblacional de la costa.

### CUADRO N° 3

POBLACION DE LAS CIUDADES DE QUITO Y GUAYAQUIL Y DE  
LAS ZONAS URBANAS DE LA SIERRA Y DE LA COSTA

	1950	1962	Tasas de crecimiento
Quito	212.135	354.746	4.4
Sierra urbana	485,475	744.387	3.6
Guayaquil	266.637	510.804	5.6
Costa urbana	422.893	857.533	6.1
<b>TOTAL PAIS</b>	<b>3.202.757</b>	<b>4.476.007</b>	<b>2.8</b>

FUENTE: Censos de población 1950 y 1962.

(1) Larrea C. Op. cit. pág. 150.

(2) Ibid. pág. 46. Distingue un período de auge pre-bananero 1941-1948 el boom entre 1945-1955 y un auge moderado de 1955-1965.

Durante el auge bananero adquieren importancia las funciones de prestación de servicios a la agricultura, las tareas de preparación de la exportación y transporte que son ricas en enlaces que permiten la expansión de ciudades intermedias.

Las diferentes tasas de crecimiento migratorio indican que hacia Guayaquil se dirigieron más migrantes que hacia el resto de la provincia (1). Es posible que haya habido diferentes subperíodos al interior del período intercensal: al comienzo deben haber habido importantes contingentes migratorios hacia las plantaciones mientras que más adelante habrían cobrado mayor intensidad los movimientos hacia las ciudades que se desarrollan en torno a la comercialización del banano.

CUADRO Nº 4

TASAS DE CRECIMIENTO DEL GUAYAS Y GUAYAQUIL AÑOS 1950 - 1962

	crecimiento vegetativo	crecimiento migratorio	Total
Guayas	3.2	3.2	4.4
Guayaquil	2.8	2.8	5.6

FUENTE: Guayaquil Económico: DPU. Municipalidad de Guayaquil y Arias. op. cit.

Con respecto a la procedencia de los migrantes se observa que la mayor parte de estos son costeños (54.7%). Aunque los datos del 62 no son comparables con los del 50 (en éste último se consideró el lugar de nacimiento y no la residencia anterior) resalta la alta contribución migratoria de Manabí.

(1) Durante este período continúa la expansión del suburbio suroeste así por ejemplo Cristo del Consuelo se inicia a mediados de la década del 50. Como se mostrará en el capítulo IV el suburbio alcanza en el período 1950-1962 una tasa del 14.6 y se densifica la zona central.

CUADRO Nº 5

% DE INMIGRANTES DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS  
POR PROVINCIAS DE RESIDENCIA ANTERIOR 1962.

Provincias de Residencia anterior	Nº Abs.	%
<u>Sierra</u>	85.948	44.9
Azuay	18.189	9.5
Chimborazo	18.428	9.6
Pichíncha	15.405	8.0
Cañar	8.322	4.3
Tungurahua	13.150	6.9
Resto sierra		
<u>Costa</u>	104.788	54.7
Guayas	13.330	7.0
Los Ríos	35.430	18.5
Manabí	40.059	20.9
El Oro	9.969	5.2
Resto costa		
<b>TOTAL</b>	<b>191.529</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Censo de Población 1962

ELABORACION: Arias B.A. op. cit.

Middleton (1) sostiene que "en este período intercensal (se muestra) como las decisiones sobre la producción y exportación por parte de las empresas multinacionales en la producción y exportación de bienes primarios afectaba a la redistribución geográfica e intersectorial de la fuerza de trabajo. La decisión de promover al Ecuador como centro de la producción mundial y el apoyo que el Estado ecuatoriano dio a la compañía mediante sus políticas financieras, de obras públicas y de colonización aseguró cambios básicos en la estructura de producción del país que provocó esta redistribución de la fuerza de trabajo".

(1) Middleton A. Distribución del Gasto Público y migraciones Internas en el Ecuador. Documento FLACSO. Quito. 1979 - pág. 40.

Del análisis sectorial que este autor hace de la P.E.A. que migra a la costa resulta que Guayas en el período 50-62 muestra un incremento de 37.487 personas trabajando en servicios, incremento similar al de la agricultura y un incremento de 17.610 en comercio. Es decir que se incorpora más fuerza de trabajo al terciario que a la agricultura lo que tiene que ver con el crecimiento de Guayaquil como centro financiero y de comercialización del banano.

Se ha visto como Guayaquil durante la etapa agro-exportadora del cacao y del banano es la ciudad polo principal estando las características de su crecimiento vinculadas al desarrollo del sector agro-exportador. Quito, en cambio, crece como polo secundario cuya expansión está relacionada con el desenvolvimiento de funciones burocráticas.

Larrea (1) ha mostrado la importancia del comercio exterior en el financiamiento del Estado en el período 1948-1972:

"La estructura tributaria del país durante estos años está sustentada principalmente en los impuestos al comercio exterior, que constituyen la fuente principal de los ingresos del Estado".

Comparando la composición de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales de cinco países latinoamericanos en 1970 agrega:

"Ecuador se distingue de todos los demás, tanto por la escasa significación de sus impuestos a la renta y al patrimonio (16%) como porque el porcentaje de los impuestos al comercio exterior es muy superior (60)%."

Esta constatación permite comprender la relevancia de los descensos de las exportaciones en relación a la capacidad de importar y al gasto público.

El desarrollo urbano de la etapa bananera ha sido concentrador originando un proceso de desarrollo desigual en cuanto a niveles de ingresos y de

---

(1) Larrea C. op. cit. pág. 36.

productividad (1). Del estudio de la estructura de apropiación social en la rama vertical bananera Larrea concluye:

"La fracción del producto que puede destinarse a la reinversión, en ésta o en otras actividades económicas está predominantemente en manos de un reducido número de empresas exportadoras, principalmente extranjeras. La parte apropiada por las empresas nacionales, significativa también, corresponde a empresas que tienen su sede en Guayaquil.

Además los ingresos percibidos por los productores se consumen también en gran parte en Guayaquil, ya que este grupo social se originó en los estratos medios urbanos del Puerto y los productores y sus familias, como lo menciona el informe de CIDA, frecuentemente residen en Guayaquil.

De esta manera, la parte del producto de la rama bananera que se distribuye y consume en el sector rural está compuesta principalmente por los salarios de los trabajadores, que se destinan a su subsistencia física en difíciles condiciones de vida...

Dadas estas características, la expansión de la economía nacional se manifiesta, en el sector urbano y particularmente en las dos mayores ciudades que se concentra la demanda, en un aumento de los niveles de ingreso y de consumo de las clases dominantes, y de los sectores medios vinculados al Estado y al sector terciario. Esta expansión genera una inversión (construcción, servicios y más tarde industria) que se concentrará también en las áreas polares, incrementando el grado de concentración metropolitana de la actividad económica" (2).

En el período 1962-1974, se advierten cambios significativos en el proceso de urbanización del país: el porcentaje de población urbana de Quito sobre el total urbano permanece estacionado, el de Guayaquil disminuye, creciendo significativamente la población urbana que se concentra en centros de 20.000 habitantes y más (3). Quito pasa a tener una tasa de crecimiento más alta que la de Guayaquil (4.4 y 4.0% respectivamente) pasando a constituirse en centro de migraciones para la sierra.

- 
- (1) Larrea C. op. cit. compara la distribución de ingresos del área urbana de la encuesta de 1968 con la distribución de ingresos del área rural de PREALC para 1965 concluyendo que el 10% de la población rural se apropia casi del 60% del ingreso del sector mientras que en el área urbana el 15% de la población recibe la mitad de los ingresos.
  - (2) Larrea C. op. cit. pág. 159.
  - (3) Carrón J.M. El proceso de urbanización del Ecuador. 1962-1974 documento FLACSO. Quito. 1978.

El crecimiento de las ciudades intermedias -que ya se observaba en el anterior período intercensal- es particularmente notable en ciudades de la costa, sobre todo en los casos de Machala, Santo Domingo, Milagro y Quevedo.

A partir del análisis de los datos censales Carrón afirma que:

"se pasa de una situación en que las migraciones sierra-costa constituyen casi la totalidad de las migraciones internas del país a otra en que adquieren predominante importancia las migraciones intraprovinciales (en el interior mismo de la provincia) y las migraciones intrarregionales (sierra-sierra, costa-costa, oriente-oriente)" (1)

El incremento de la fuerza en Pichincha y el descenso de los flujos migratorios de la sierra hacia la costa tienen que ver con la concentración de inversiones privadas y estatales y con las transformaciones operadas en la agricultura serrana.

Es necesario identificar los cambios operados en la estructura agraria de las provincias de la costa a partir de la crisis del banano que comienza en 1965 (2) y de las leyes agrarias. Para 1974, se puede observar un fuerte desarrollo del minifundio, las superficies menores de 5 há. se han casi triplicado. Manabí, Guayas y los Ríos son las provincias en las que más se ha desarrollado este proceso:

"Este fenómeno se explica por la distribución de pequeñas parcelas bajo el amparo de la ley de Reforma Agraria y especialmente por el Decreto 1001 que prohíbe las formas precarias de tenencia de las grandes haciendas arroceras. Al mismo tiempo, responde a un desesperado intento de un subproletariado cada vez más numeroso, de no romper definitivamente su ligazón con la tierra como estrategia de subsistencia. (3)

---

(1) Carrón J.M. Ibid. pág. 25.

(2) Larrea C. op. cit. pág. 43 muestra que la capacidad adquisitiva de las exportaciones de banano a partir de 1964 tienen una tendencia declinante produciéndose una brecha entre volumen y capacidad adquisitiva de modo que en 1976 éste tiene una magnitud similar a la de 1954 con un volumen exportado de casi el doble.

(3) CIESE 15 años de reforma agraria en Ecuador. Boletín Informativo 2, 1979.



El cuadro N° 6 muestra la procedencia de las migraciones internas a la provincia del Guayas en 1974.

CUADRO N° 6

% DE INMIGRACIONES DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS POR  
PROVINCIAS DE RESIDENCIA ANTERIOR, 1974

Provincias de Residencia anterior	N° Abs.	%
<u>Sierra</u>	101.862	24.8
Azuay	22.562	5.4
Chimborazo	21.971	5.2
Pichincha	17.586	4.2
Cañar	10.691	2.6
Tungurahua	11.535	2.8
Resto sierra	17.517	4.6
<u>Costa</u>	316.241	75.4
Guayas	163.564	39.0
Los Ríos	47.892	11.4
Manabí	76.478	18.2
El Oro	15.347	3.7
Resto costa	12.960	3.1
TOTAL	191.529	100.0

FUENTE: Censo de Población 1974

ELABORACION: ARIAS B.A. op. cit.

De la comparación con las cifras del censo de 1962 resulta una disminución relativa del aporte de la población de la sierra, hay que hacer la - salvedad de que los datos censales no dan cuenta de la llamada migración tem poral o estacional que se emplea en la cosecha del arroz, la recolección del café o el corte de la caña.

Llama la atención el descenso tanto en números absolutos como relativos de los migrantes procedentes de Tungurahua lo cual tal vez está relacionado con el desarrollo comercial e industrial de Ambato y con procesos de migración dentro de la sierra. Pero el cambio más importante tiene que ver con el notable incremento de las migraciones al interior de la provincia del Guayas que pasa del 7.0% en 1962 a 39.0 en 1974. Las tasas de crecimiento de los diferentes cantones de la Provincia del Guayas muestran una maraña de flujos migratorios entrecruzados que seguramente tienen que ver con factores específicos que sería necesario identificar. Si bien la ciudad de Guayaquil (1) es el centro que nuclea el mayor número de migrantes otras ciudades de la provincia tienen importantes tasas de crecimiento como Daule, El Empalme, Milagro, Naranjal, Salinas, Santa Elena, y Urbina Jado.

El siguiente cuadro muestra la alta proporción de migrantes de origen urbano de la zona urbana de la provincia del Guayas lo cual es indicio de movimientos migratorios escalonados que tienen su origen en el área rural o en pequeños centros poblados.

El importante peso de las migraciones intraprovinciales debe ser vinculado a la implementación de proyectos de desarrollo agrícola en la Cuenca del Guayas, en el futuro será necesario evaluar la repercusión de la construcción y puesta en marcha de la represa de Daule Peripa sobre los movimientos de población en la región y sobre el posible incremento de la migración hacia la zona metropolitana.

Para la explicación del proceso de urbanización de Guayaquil debe tenerse en cuenta además del crecimiento demográfico y de la inadecuación del sistema agrario para absorber mano de obra, la existencia de fuerza de trabajo sobrante que supera la capacidad de absorción de las industrias y de los servicios de mayor productividad lo cual derivará en una alta proporción de actividades que aumenta el sector terciario de baja productividad provocando el subempleo.

---

(1) El suburbio suroeste continúa densificándose, ver Cuadro N° 4 del Capítulo IV.

CUADRO N° 7

% DE INMIGRANTES AL AREA URBANA DE LA PROVINCIA DEL  
GUAYAS POR PROVINCIAS DE RESIDENCIA ANTERIOR SEGUN ZONA  
DE ORIGEN 1974.

Provincias de Re- sidencia anterior	Zona Urbana		Zona Rural		TOTAL
	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	
<u>Sierra</u>	57.428	73.3	20.932	26.7	78.360
Azuay	11.053	69.4	4.866	30.6	15.919
Chimborazo	10.614	66.6	5.313	33.3	15.927
Pichincha	14.859	96.0	623	4.0	15.482
Cañar	3.511	52.6	3.167	47.4	6.678
Tungurahua	7.481	77.9	2.122	22.1	9.603
Resto sierra					
<u>Costa</u>	130.616	64.3	72.502	35.7	203.118
Guayas	51.201	56.6	39.960	43.4	92.161
Los Ríos	27.617	76.4	8.514	23.6	36.131
Manabí	33.149	64.5	18.243	35.5	51.392
El Oro	8.800	77.8	2.497	22.1	11.297
Esmeraldas	8.849	72.9	3.288	27.1	12.137

FUENTE: Censo de Población 1974

ELABORACION: ARIAS B.A. op. cit.

### 2.3. El Desarrollo Industrial

No discutiremos las características específicas del modelo de crecimiento industrial del Ecuador y las peculiaridades del desarrollo industrial de Guayaquil, temas sobre los cuales la literatura existente es muy escasa y que por otra parte exceden los límites de este trabajo. Nos limitaremos a considerar algunos efectos del desarrollo industrial sobre los procesos urbanos.

La etapa agro-exportadora promovió el desarrollo de obras de infraestructura y de sectores sociales incorporados al mercado interno lo cual creó las precondiciones indispensables para el proceso de industrialización de la década de los 60. Los préstamos externos y la inversión directa se eleva de 29.7 millones de dólares en 1961 a 78.9 en 1968 (1). El desarrollo de la industria fabril presenta altos índices de capital por persona ocupada y elevados porcentajes de insumos extranjeros.

La mayoría de las nuevas industrias se asentaron en Quito y Guayaquil como se desprende del siguiente cuadro: N° 8.

El mayor porcentaje de valor de la producción en Guayaquil debe estar vinculado a la importancia de la agroindustria tradicional de la costa mientras que en Quito predominan las empresas textiles, de bebidas y alimentos, productos químicos, cauchos y electrodomésticos. Es así que la producción de Quito tiene un alto componente importado y baja ocupación de mano de obra en relación a Guayaquil. (2)

Considerando la distribución de la PEA. por sectores de actividad se observa que el sector que más creció en empleo fue el comercio y en segundo lugar los servicios, ello se relaciona con el descenso de las posibilidades ocupacionales en el agro y con la incapacidad de absorción del sector manufacturero.

---

(1) Baez R. Hacia un desarrollo moderno. Ecuador, Pasado y Presente. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central. Quito 1975. pág. 250.

(2) JUNAPLA. Estructura espacial de la industria ecuatoriana. División de estudios Regionales junio 1979. Cuadros 15-16. En 1976 Pichincha tiene un 42.76% de materias primas nacionales y 52.74% extranjeras que en Guayaquil los porcentajes son 69.60 y 30.40 respectivamente.

CUADRO N° 8

CONCENTRACION REGIONAL DE LA INDUSTRIA FABRIL

Provincias	N° Estableci mientos		Personal ocupado		Valor de la Producción	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
Guayas	36.8	39.9	41.4	39.5	54.4	53.4
Pichincha	39.0	37.1	35.7	38.3	25.9	28.2
Resto	21.5	23.0	22.9	22.2	19.7	18.4

FUENTE: Encuestas Industriales 1963-1973. INEC

ELABORACION: PROCONSULT tomado de Montaña y Wygard Visión sobre la industria ecuatoriana.

CUADRO N° 9

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN GUAYAS Y PICHINCHA  
POR SECTORES 1950-1974 (% DE INCREMENTO)

	Agricultura		Manufactura		Comercio		Servicios	
	50-62	62-74	50-62	62.74	50-62	62-74	50-62	62-74
Pichincha	33.4	12.5	31.8	22.9	20.5	130.0	41.6	82.4
Guayas	52.9	25.2	32.2	14.8	72.9	73.7	41.5	75.5
TOTAL PAIS	32.1	11.9	-28.7	7.7	38.5	94.7	31.7	72.8

FUENTE: Censos de Población

ELABORACION: Alan Middleton - FLACSO

Si bien en Comercio y Servicios se incluye el empleo profesional, la parte mayoritaria comprende actividades de baja remuneración. Se ha estimado que entre desempleados y subempleados existen en Guayaquil unas 143.280 personas en 1974, o sea, un 24.9% de la población y un 52.9% de la PEA (1).

(1) Becker A y E. Romero. Informe Económico del Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil. Vol. 1 Guayaquil 1976. pág. 76.

El problema ocupacional más importante en Guayaquil como en el resto del país es el subempleo ya que la cesantía representa un bajo porcentaje (5.6% de la PEA y 1.7 % de la población total). Creemos pertinente la interpretación - de Amin (1) en el sentido de que la hipertrofia del sector terciario se debe a:

"Las condiciones de la integración de las sociedades periféricas en el seno del mercado capitalista internacional, integración que implica tres efectos esenciales:

- Primero, la competencia de las industrias de los centros dominantes impide a los capitales locales que se forman el acceso al área de inversión industrial, y los encamina hacia las actividades de complemento ligadas a la economía de exportación, sobre todo el comercio.

- Segundo, la hipertrofia de ciertas actividades terciarias con débil productividad (comercio al menudeo sobre todo ambulante, servicios múltiples, etc) es desempleo disfrazado..."

En tercer lugar, Amin llama la atención sobre el hecho de que la renta agrícola puede considerársela a diferencia del beneficio como "no capitalista pues no debe ser necesariamente invertida, es un ingreso de monopolio que puede ser gastado o puede ser reinvertida". En los casos de Quito y Guayaquil parece jugar un rol importante en la inversión en construcción y en industrias.

Debe tenerse presente la importancia que tiene en Ecuador la destrucción del artesanado en la formación de abundante fuerza de trabajo subdesempleada. En el cuadro N° 9 se observa que la población ocupada en la manufactura tiene un alto porcentaje de decremento en el período 1950-1962 debido a que tal como dice Amin "la industria ocupa menos obreros que el número de campesinos que libera de la agricultura y de los artesanos que arruina" (2).

No nos detendremos en la ya larga polémica acerca de si el sector terciario no capitalista es funcional, a -funcional o difuncional al proceso de acumulación. En el caso ecuatoriano, el desarrollo desproporcionado de las actividades terciarias frente a un débil crecimiento industrial se plantea como contradictorio con la forma de acumulación en el caso de algunas acti-

---

(1) Amin Samir. Desarrollo Desigual. Editorial Ciencia Marxista. Medellín S/F.

(2) Amin Samir. op. cit. pág. 66.

vidades que elevan el consumo global pero no contribuyen a la formación de plusvalía, en cambio en los casos de servicios remunerados a precios muy bajos se podría considerar que transfieren a las actividades económicas de tipo capitalista parte de su valor.

Debe tenerse en cuenta el crecimiento desigual al interior de los diferentes sectores económicos urbanos y sus implicaciones sobre la urbanización en relación a una distribución de los ingresos sumamente desigual que tienen como consecuencia una gran desigualdad en las pautas de consumo de los distintos sectores de la población. En la economía urbana (como también en la rural) coexisten un sector oligopólico (con tasas de ganancias oligopólicas y salarios sindicales), un sector competitivo (con tasas de ganancias competitivas y salarios mínimos legales) y un sector no capitalista (con tasas de ganancias cero y remuneración de subsistencia). En un estudio realizado en Guayaquil, se afirma que las remuneraciones mensuales de empleados y obreros de algunas industrias de esta ciudad significan ingresos que están por debajo del mínimo de subsistencia. Se constató que de un total de 2.172 trabajadores el 64% de ellos perciben salarios que sólo les alcanza para satisfacer la mitad de sus necesidades vitales (1). Es decir, que ni siquiera dentro del sector capitalista de la economía se satisfacen las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo (2).

En los países periféricos, aparecen otros mecanismos específicos de reproducción de la fuerza de trabajo aparte de los mecanismos que proporcionan las formas capitalistas de organización social. Se trata de una serie de elementos como la asistencia social gratuita del sector público y privado, la autoconstrucción de medios de subsistencia, las redes de reciprocidad o ayuda mutua, que hacen posible la reproducción de los sectores populares aumentando el ingreso familiar o disminuyendo los costos del consumo, en condiciones de gran precariedad. Veremos en el Capítulo IV la relevancia que adquieren en Guayaquil los mecanismos espontáneos de reproducción de fuerza de trabajo en relación a la vivienda.

---

(1) Fajardo M.G. García de Veliz. Distribución del ingreso en el área urbana de la ciudad de Guayaquil. Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Guayaquil. Año 1. N<sup>o</sup>. 2. 1979.

(2) Es así que se forman en la década del 70 nuevos asentamientos precarios en los que los obreros industriales tienen una significativa representación.

#### 2.4. La Etapa Petrolera

A partir de 1972, se produce un notable crecimiento de los ingresos del país que se administran por el Estado (1), la participación del Estado en las rentas petroleras convirtió el ingreso fiscal en un importante instrumento de activación económica. El Estado estuvo en posesión de recursos que le permitieron incrementar sus gastos corrientes y de inversión así como transferir fondos al sector privado. El sector privado se ha beneficiado de las obras de inversión realizadas directamente y por la transferencia de recursos en forma de créditos subsidiados, incentivos tributarios a la inversión y a las importaciones de ciertos bienes y subsidios al consumo, especialmente de derivados del petróleo. El sistema financiero se expandió; entre 1968 y 1977 el crédito otorgado por el Banco Central, los bancos comerciales y el Banco Nacional de Fomento en valores reales se duplicó.

Los desequilibrios sectoriales se manifiestan en las marcadas diferencias entre las tasas de crecimiento de 1968-1970 a 1974-1976 de los diversos sectores económicos. Las tasas de aumento anual fueron relativamente altas para la manufactura y la construcción 9% y 15% respectivamente; en cambio la producción agropecuaria se expandió más lentamente: 3.7% (2).

En Ecuador como en otros países latinoamericanos, la expansión económica ha beneficiado a ciertos sectores elevando sus niveles de productividad e ingresos permanenciando al margen un importante número de empresas y amplios sectores de trabajadores. El sector externo sigue siendo el financiador de las importaciones de bienes de capital de un crecimiento "extravertido".

En el proceso de reproducción global de la economía adquiere gran importancia la formación de capital compuesta principalmente por inversiones en construcción de viviendas y en infraestructura. Entre 1972-1977, alrededor de un 50% de la formación bruta de capital fijo corresponde a construc-

(1) CEPAL Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera. pág. 30 entre 1972-1976 los gastos totales reales del Gobierno Central subieron un 52%. Organismos descentralizados, provinciales y comunales también participaron de la expansión.

(2) CEPAL. *ibid.* pág. 74.



ción (1). La particular situación de este sector y la distribución de su producción lo vincula al funcionamiento del financiamiento público. Como se verá en el Capítulo IV, es posible estimar que un 25% del valor de los créditos otorgados para la construcción de viviendas son financiados directamente por el Estado.

La base social para que pueda operar este modelo es el desarrollo de la capacidad económica en importantes sectores medios de manera de constituir la demanda en la proporción requerida.

Según el trabajo de Moncada y Villalobos (2) entre 1968 y 1975 se registró un leve deterioro de la participación del 20% más pobre de la población del área urbana. También bajó la participación para el 10% de la población que disfruta de ingresos más altos (3). El 15% de la población que se encuentra en el estrato medio superior mantuvo una participación sin cambios. En cambio, el 55% considerado como medio inferior y medio sufrió su cuota de 33 a 40%.

En este período si bien las desigualdades regionales se mantienen, se modifica el esquema regional por cambio del polo dominante que pasa a Quito donde se concentran los ingresos petroleros vía enlace fiscal constatándose una pérdida relativa de dinamismo en Guayaquil.

El Estado se ha planteado a través de la Ley de Fomento Industrial (modificada en 1973) y del Plan General de Transformación y Desarrollo 1972-1979 el problema de la distribución regional del empleo industrial. La localización de las empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial, está concentrada en Guayas y Pichincha, donde se encuentran el 81% de las empresas, el 67% de la inversión y el 75% del empleo.

---

(1) Banco Central. Cuentas Nacionales del Ecuador 1978.

(2) Moncada J. Villalobos F. Distribución del Ingreso. Estructura productiva y alternativas de desarrollo FLACSO. Quito. 1977.

(3) Debe tenerse presente la baja confiabilidad de los datos proporcionados por los perceptores de más altos ingresos.

CUADRO N° 10

DISTRIBUCION REGIONAL DE GRUPOS DE OCUPACION SELECCIONADOS 1962-1974

Categoría de ocupación	Guayas		Pichincha		Total	
	1962	1974	1962	1974	1962	1974
Empleados	188.466	157.952	128.513	220.020	688.257	951.852
Tasas de crecimiento anual		2.6		4.6		2.7
Profesionales	12.707	28.697	11.919	29.078	46.973	100.500
Tasas de crecimiento anual		7.0		7.7		6.5
Oficinistas	19.453	24.515	14.487	25.338	47.972	73.482
Tasas de crecimiento anual		1.9		4.8		3.6
Artesanos y Obreros	48.212	59.845	44.007	65.784	213.215	262.620
Tasas de crecimiento anual		1.8		3.4		1.8

FUENTE: Censos de Población tomados de Middleton A. op. cit.

ELABORACION: Propia

CUADRO N° 11

DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS EMPRESAS ACOGIDAS A LA  
LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL 1972-1976 (%)

	Número Empresas	Personal Ocupado	Inversión
Guayas	36.0	28.2	27.0
Pichincha	45.8	47.2	39.6
Resto	18.2	24.6	33.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Ministerio de Industrias, Comercio e Integración. Tomado de Middleton A. op. cit.

La inversión estatal del período está menos concentrada que la privada. Debido a la inversión en la refinería de Esmeraldas esta provincia presenta la mayor inversión, en segundo lugar aparece Cañar y en tercer lugar Guayaquil por la inversión en la industria del cemento, correspondiéndole a Pichincha sólo el 9% de la inversión del Estado.

CUADRO N° 12

DISTRIBUCION REGIONAL DEL CAPITAL SOCIAL DEL ESTADO 1976

Provincia	%
Guayas	9.6
Pichincha	8.9
Cañar	10.7
Esmeraldas	60.5
Imbabura	4.2
Resto	6.1
TOTAL	100.0

FUENTE: Middleton A. op. cit.

El crédito otorgado por el sistema bancario nacional se concentra en las provincias del Guayas y Pichincha las que en el año 1976 reúnen el 77.5% del crédito total. En un documento de la Junta Nacional de Planificación (1) se sostiene que:

"La vigencia de una tasa real de interés negativa de los bancos del Estado, no sólo que se ha convertido en un mecanismo de redistribución en beneficio de los grandes empresarios y rentistas, sino además en un mecanismo de descapitalización del campo y de las ciudades medianas y pequeñas, en beneficio del eje Quito-Guayaquil, más aún al subsidiar el costo del capital, se facilita la mecanización de las grandes empresas lo que ha su vez determina que las nuevas empresas no pueden absorber la población que se incorpora a la fuerza de trabajo. En las economías inflacionarias, el crédito ha significado un subsidio al uso del capital. No es el caso de las empresas con bajo nivel de capitalización, que generalmente sólo pueden recurrir al crédito de intermediarios, a altas tasas de interés real. Esta discriminación financiera facilita la alta mecanización de las empresas más poderosas y debilita la de las más pequeñas y primitivas".

El mismo documento antes citado señala que ante el bajo costo del dinero prestado por el Estado ciertos empresarios agrícolas luego del ciclo productivo no reinvierten en el agro sino en bienes inmuebles, tierras o edificaciones en Quito y Guayaquil, recurriendo para reiniciar el ciclo productivo nuevamente al crédito bancario del Estado.

Hemos intentado mostrar como algunas características del proceso de acumulación durante la etapa petrolera conducen a la persistencia y agudización del crecimiento urbano de los dos grandes centros lo cual se traducirá en fuertes desigualdades socio-económicas y espaciales dentro de la estructura urbana.

A continuación analizaremos los problemas de vivienda y de servicios.

### 3. Los Problemas de Vivienda y de Servicios

Se presentan importantes dificultades cuando se emprende la tarea de estimar las necesidades de vivienda. Por un lado, el problema de determinar

---

(1) Mejía L. JUNAPLA. Los desequilibrios regionales en el Ecuador contemporáneo. Quito. 1978. pág. 66.

teóricamente las normas mínimas de necesidades habitacionales y por otro, el problema de la comparabilidad y de la confiabilidad de la información que se maneja.

Una parte de la literatura sobre necesidades sociales (1) utiliza el concepto de necesidades básicas. Se trataría de un nivel de vida mínimo cu ya satisfacción contribuiría al desarrollo de los sectores más pobres de la población, de aplicabilidad universal. Se distinguen dos aspectos: ciertas exigencias mínimas de consumo privado de las familias, que comprenden alimentación, vivienda, vestimenta, equipamiento del hogar y además servicios esenciales proporcionados a la comunidad como agua potable, saneamiento, transporte público, servicios de salud y educación. En el caso de la salud y de la nutrición se han intentado definiciones técnicas aceptándose que en el caso de la vivienda y de la educación es más difícil su identificación.

Esta concepción corre el riesgo de caer en una concepción "estática e idealista" como señala Preteceille (2) al considerar las necesidades como - atributos universales y por otra parte se puede traducir en una concepción tecnocrática al ser las necesidades definidas, clasificadas, jerarquizadas "desde lo alto del aparato político-administrativo del Estado".

Consideramos -como destacan las distintas vertientes de la literatura francesa sobre el tema (3)- que es preciso captar las determinaciones sociales de las necesidades. Ellas están determinadas por la producción, por lo político y por lo ideológico siendo preciso diferenciar las necesidades emitidas individualmente por los individuos o por las familias, las ideologías sociales de consumo y las necesidades sociales que se expresan en reivindicaciones.

Se reconoce el papel decisivo de las luchas reivindicativas en cuanto a conciencia de las necesidades sociales. Topalov expresa que la pista más

- 
- (1) Hopkins M. y H. Scolnik. Basic needs, growth and redistribution a quantitative approach. OIT. 1975. pág. 40 FAO. Plan indicativo mundial provisional para el desarrollo agrícola. Roma. 1969.
  - (2) Preteceille E. Equipaments collectifs, structures urbaines et consommation sociale. Centre de Sociologie Urbaine, París 1975.
  - (3) Godard F. de la notion de besoin au concept de pratique de classe (notes pour discussion) Documento S.F. TOPALOV Ch. op. cit.

segura como metodología de investigación de las necesidades sociales es considerar las reivindicaciones. En los planteos reivindicativos estarán presentes los determinantes técnicos así como los económicos, las ideologías y las estrategias de las organizaciones de los trabajadores-consumidores.

Teniendo en cuenta lo anterior consideramos que las definiciones convencionales de las fuentes estadísticas deben ser examinadas críticamente a los efectos de determinar su aplicabilidad. En el caso en estudio -los problemas de vivienda y de servicios- las consideramos como uno de los indicadores para estimar la magnitud de las necesidades no satisfechas, como aproximación que puede servir de guía para la asignación de recursos.

Los indicadores censales sólo pueden ser usados -con las limitaciones antes anotadas- para las zonas urbanas. Gran parte de los problemas actuales de servicios y de vivienda son el resultado de los procesos de urbanización y aglomeración. Las necesidades de privacidad son diferentes en la ciudad que en el campo. Las viviendas urbanas deben adecuarse a una mayor diversidad de actividades familiares que la vivienda rural. Los sistemas productivos de la vivienda urbana son diferentes a los de la vivienda rural, que en general tiende a funcionar dentro de la estructura económica de las explotaciones agropecuarias y por lo tanto deben articularse como parte de la problemática agraria. La identificación de las necesidades de vivienda y servicios en el área rural requiere investigaciones empíricas específicas.

En relación a las zonas urbanas uno de los indicadores de uso corriente es el hacinamiento. La inexistencia de un acuerdo sobre la densidad máxima de ocupación en términos de personas por cuarto para los diferentes tamaños de familia y según la superficie de los cuartos hace que los descartemos como indicador en nuestro análisis. En este caso también es indispensable la realización de investigaciones empíricas que tengan en cuenta las pautas culturales de grupos sociales específicos de diferentes regiones.

Para los servicios de alcantarillado, agua potable y servicios higiénicos las normas se fijan en razón de preservar el saneamiento ambiental de la población. Las necesidades, en cuanto conciencia de la carencia, se expresan a través de las reivindicaciones de los propios usuarios que además

de reclamar en el caso de Guayaquil la legalización de la posesión de la tierra, reivindican rellenos, servicios y en último término vivienda.

Para determinar la magnitud de las necesidades de vivienda nos basaremos en las definiciones de tipos de viviendas de los censos nacionales considerando como no precarios las casas y departamentos y como precarias los cuartos en casas de inquilinato, las mediaguas, los ranchos o covachas y las chozas (1).

Otra dificultad para el análisis de las necesidades habitacionales está relacionada con las posibilidades de comparación entre los censos de 1962-1974 y la encuesta de Hogares de 1977. Una definición básica como lo es el

- 
- (1) Casa o Villa: Es toda construcción hecha con materiales resistentes, tales como: hormigón, piedra, ladrillo, adobe, madera, baldosa o ladrillo y que dispone de tumbado. Departamento: Es el conjunto de cuartos construidos, reconstruidos o adaptados para el alojamiento de personas y que se caracteriza porque forma parte de un edificio, de uno o más pisos, tienen entrada independiente, abastecimiento de agua y servicio higiénico exclusivo. Cuartos en casa de inquilinato: comprende un cuarto o conjunto de cuartos situados en una casa con entrada común y directa desde un pasillo, patio, corredor, o calle y que, por lo general no cuenta con servicio exclusivo de agua y servicio higiénico, siendo de uso común para todas las viviendas. Mediagua: Es una construcción de un solo piso, con paredes de adobe, adobón, madera, sin tumbado, con pisos de tierra y techos de teja o zinc. Rancho o covacha: Es la construcción cubierta de palma, paja o cualquier otro vegetal y con paredes de caña o bahareque, sin tumbado o con piso de caña o tierra. Choza: es una construcción que tiene paredes de adobe o paja, piso de tierra y techo de paja.

Definiciones del II Censo de Población y I de Vivienda. 1962. III Censo de Población y II de Vivienda 1974.

INEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

concepto de zona urbana es diferente en el censo de 1962 y 1974 (1) por lo cual analizaremos la información solamente para las ciudades seleccionadas no considerando el total urbano.

Realizaremos una estimación de las viviendas necesarias comparando las estimaciones de necesidades por crecimiento demográfico con las unidades efectivamente construidas de manera de conocer en que medida la construcción de viviendas tiende a resolver la acumulación del déficit por incremento poblacional. La estimación del déficit por incremento poblacional es particularmente importante en un país como Ecuador que presenta una de las tasas de crecimiento poblacional más altas de Latinoamérica. En los casos de Quito y Guayaquil y de algunas ciudades como Machala, las tasas de crecimiento demográfico son muy elevadas debido a la existencia de importantes flujos migratorios (Ver cuadro N° 24 al final del capítulo) (2).

- 
- (1) Censo de 1962 - Población urbana es aquella que fue empadronada en las ciudades, capitales provinciales y cabeceras cantonales. Se dividió en urbana propiamente tal y periférica siendo esta última aquella que se encontraba dentro de los límites de la ciudad pero en conglomerados no urbanizados. Población rural es aquella que fue enumerada en las cabeceras parroquiales, anejos, caseríos, comunas, haciendas y demás centros poblados.

Censo de 1974 - Población de área urbana es aquella que fue empadronada en capitales provinciales y cabeceras cantonales (núcleos concentrados) definidos previamente para fines censales como área urbana. Se excluye por tanto la población de la periferia. Periferia: población dispersa dentro de los límites legales de las capitales provinciales y cabeceras cantonales. Población de área rural: es aquella que fue empadronada en las parroquias rurales (cabecera parroquial y resto de la parroquia). Incluye además la población empadronada en la periferia de las cabeceras provinciales y cabeceras cantonales.

- (2) No consideramos las necesidades de reposición habitacional, viviendas que deben ser reemplazadas por ser demasiado antiguas o por haber sido destruidas o demolidas en operaciones de renovación del centro y sustituidas por edificios para otros destinos diferentes del habitacional.

Por lo general se consideran tasas de reposición del 1% al 2%. Para fijar una tasa "realista" habría que poseer datos sobre la vida útil de las viviendas de la sierra y de la costa.



Para analizar la relación existente entre lo construido y lo que necesitan las principales provincias y ciudades del país se consideraron los años 1975 a 1977, que son los años de mayor auge edilicio de la década. Por otra parte, no estamos en condiciones de realizar una estimación más actualizada porque el INEC, no ha procesado aún los datos sobre permisos de construcción aprobados en 1978 y 1979.

El cuadro N° 13 muestra que en ninguna provincia se consiguió cubrir la necesidad generada por el incremento poblacional del período. Si bien las provincias de Pichincha y Azuay han visto aumentar el porcentaje de satisfacción de necesidades con respecto a 1974, Guayas y El Oro han visto agravada la situación habitacional.

CUADRO N° 13

% DE SATISFACCION DE NECESIDADES HABITACIONES PRODUCIDAS  
POR INCREMENTO POBLACIONAL EN PROVINCIAS SELECCIONADAS 1975-1977

Provincias	% Satisfacción 1975 - 1977	satisfacción 1974
Guayas	47.0	54.0
Pichincha	62.0	48.0
Azuay	63.0	58.0
El Oro	34.0	50.0
TOTAL URBANO	45.5	47.4

FUENTE: Cuadros N°s. 15,14,16,17,23, (al final de este capítulo)

ELABORACION: Propia

Los cuadros del N° 14 al 17, presentan las magnitudes del déficit para las cuatro provincias en estudio.

En el cuadro N° 18 se muestra, la evolución de la situación habitacional en la capital y en las tres principales ciudades del país, en ellas el

porcentaje de satisfacción de necesidades de vivienda ha sido decreciente. En el período 1975-1977, salvo para Quito que ve incrementado su porcentaje, para el resto disminuye destacándose la agudización de la diferencia entre Guayaquil y el resto.

CUADRO N° 18

% DE SATISFACCION DE NECESIDADES HABITACIONALES PRODUCIDAS  
POR INCREMENTO POBLACIONAL EN LAS CUATRO MAYORES CIUDADES DEL PAIS  
1975 - 1977

% DE SATISFACCION

Ciudades	1962	1974	1975 - 1977
Guayaquil	77.0	56.0	38.0 (23.0)*
Quito	82.0	47.0	57.0
Cuenca	85.0	56.0	51.0
Machala	67.0	49.0	44.0

FUENTE: Cuadros N°s 19,20,21,22 al final de este capítulo.

(\*) El porcentaje entre paréntesis corresponde a la estimación basada en la tasa de crecimiento de la población correspondiente al período 1974-1977 (ver cuadro N° 24) calculada en base a datos del Censo de 1974 y la Encuesta de Hogares de 1977, esta tasa aparece como anormalmente alta respecto a la tendencia histórica de crecimiento de la ciudad por lo cual se prefirió realizar los cálculos en base a la tasa de crecimiento del período 1962-1974.

En los cuadros N°s 24 al 27 se puede apreciar la magnitud del déficit para las cuatro ciudades hasta el año de 1977.

La situación es particularmente grave para Guayaquil pues siendo la ciudad del país que tiene el mayor incremento absoluto de población (ha visto aumentar su población entre 1975 y 1977 en 104.273 personas o en 171.188 utilizando la tasa de crecimiento del período 1974-1977), es la que presenta el menor porcentaje de satisfacción de vivienda. En este período se habrían radicado en zonas de invasión o en zonas tugurizadas de 65.000 131.000 personas según sea la tasa que se aplique.

Dentro de los equipamientos de consumo colectivo vinculados a la vivienda consideramos aquellos de los que se dispone información censal: abastecimiento de agua potable de red pública, eliminación de aguas servidas por alcantarilla, disponibilidad de servicio higiénico de uso exclusivo de la vivienda y servicio eléctrico (ver cuadro N° 25).

La provisión de luz eléctrica es el servicio que presenta porcentajes crecientes y más altos de satisfacción en el período 62-77. Con respecto a la eliminación de aguas servidas en el período 62-74 disminuye la satisfacción, los datos para Quito y Guayaquil de 1977 indican un mejoramiento para Quito y un estancamiento para Guayaquil.

La disponibilidad de servicios higiénicos exclusivos de la vivienda - es el aspecto más deficitario, dentro de los servicios en consideración, para las ciudades estudiadas.

La dotación de agua potable presenta porcentajes decrecientes de satisfacción entre 1962 y 1974 (salvo Cuenca) no produciéndose avances significativos entre 1974 y 1977.

Se constata una mayor satisfacción de las necesidades de servicios en relación a la satisfacción de las necesidades de vivienda. Ello se debe a que las organizaciones populares han dado prioridad en sus reivindicaciones a los servicios lo cual se vincula a su vez a la mayor viabilidad de su obtención en el marco de las normas legales vigentes y dentro de la capacidad de pago de estos sectores sociales.

Cuadro Nº 14

## Déficit de vivienda urbana de Pichincha 1974-1977

Años	Población urbana	(a) crecimiento poblacional	(b) necesidad vivienda incred.pobl.	(c) viviendas construidas	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha
1.974	658.791			62.071 (1)	67.015 (2)	48
1.975	690.570	31.779	6.243	2.832	3.411	45
1.976	723.882	33.312	6.545	5.012	1.533	77 62.1
1.977	758.800	34.918	6.860	4.358	2.502	64
					74.461	

## FUENTES:

a) Calculado en base a tasa 1962-74 Censos de población y vivienda

b) =a. Nº de habitantes por vivienda 5.09 (1.974)

c) INEC encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) Aceptables : casas y departamento

2) No aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos. FLACSO. 1.980

Cuadro N° 15

## Déficit de vivienda urbana del Guayas 1.974-1.977

Años	Población Urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad de vivienda por incremento poblac.	(c) viviendas aceptables	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha
1.974	956.609			88.701 (1)	75.268 (2)	54
1.975	998.176	41.567	7.167	2.569	4.598	36
1.976	1.041.550	43.374	7.478	3.293	4.185	44 46.5
1.977	1.086.808	45.258	7.803	4.568	3.235	59
					87.286	

## FUENTES:

a) Calculado en base a tasa 1.962-74. Censos de población y vivienda

b) =a/ N° de habitantes por vivienda 5.8 (1.974)

c) INEC. encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) aceptables: casas y departamentos

2) No aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos FLACSO. 1.980

Cuadro N° 16

Déficit de vivienda urbana del Azuay 1.974 - 1.977

Años	Población urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad viviendas incremento poblacional	(c) viviendas aceptables	(d) Déficit	% necesidad de vivienda satisfechas
1.974	117.493			12.483 (1)	9.041 (2)	58
1.975	122.715	5.222	956	507	449	53
1.976	128.169	5.454	999	591	408	59 58.6
1.977	133.867	5.698	1.044	791	293	72
					10.191	

**FUENTE:**

a) Calculado en base a tasa 1.962-74. Censos de población y vivienda

b) =  $a/N^2$  de habitantes por vivienda 5.46 (1.974)

c) INEC. encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) aceptables casas y departamento

2) No aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediaqua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos. FLACSO 1.980

Cuadro N° 17

Déficit de vivienda urbana de El Oro. 1.974 - 1.977

Años	Población Urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad vivienda por incremento poblac.	(c) viviendas aceptables	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha
1.974	126.407			10.957 (1)	11.193 (2)	50
1.975	133.199	6.792	1.192	299	893	25
1.976	140.356	7.157	1.256	591	665	47 34.2
1.977	147.897	7.541	1.323	401	922	30
					13.673	

## FUENTES:

a) Calculado en base a tasa 1962-74. Censos de población y vivienda

b) = a/N°. de habitantes por vivienda 5.7 (1.974)

c) INEC. Encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) Aceptables: casas y departamentos

2) No aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos FLACSO. 1.980

Cuadro N° 19

Déficit de viviendas de Quito 1.974 - 1.977

Años	Población Urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad vivienda por incremento poblac.	(c) vivienda aceptables	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha
1.974	599.828			57.900 (1)	64.185 (2)	47
1.975	634.198	34.370	6.752	2.837	3.915	42
1.976	670.538	36.340	7.139	5.012	2.127	70 57.0
1.977	708.960	38.422	7.549	4.358	3.191	58
					73.418	

FUENTES:

a) Calculado en base a tasa 74-77 de Censo de Población y encuesta de Hogares 1977-INEC

b) = a/N° de habitantes por vivienda 5.09 (f.974)

c) INEC encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) Aceptables: casas y departamentos

2) No aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos FLACSO 1.980



## Cuadro N° 20

## Déficit de Vivienda en Guayaquil 1.974 - 1.977

Años	Población Urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad de vivienda por incremento poblacional	(c) viviendas aceptables	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha.
1.974	823.219			79.363 (1)	63.287 (2)	56
1.975	876.728 (556.627)	53.509 (33.408)	9.226 (5.760)	1.579	7.647 (4.181)	17 (27)
1.976	933.716 (891.391)	56.988 (34.754)	9.826 (5.992)	2.982	6.844 (3.010)	30 (50) 23 (38)
1.977	994.407 (927.492)	60.691 (36.111)	10.464 (6.226)	2.281	8.183 (3.945)	22 (37)
					85.961	

## FUENTES:

a) Calculado en base a tasa 74-77 de Censo de población y Encuesta de hogares 1.977. Entre paréntesis calculado en base 1.962-1.974 de Censos de población

b) a/N° de habitantes por vivienda 5.8 (1.974)

c) INEC. Encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) Aceptables: casas y departamentos

2) no aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos FLACSO- 1.980

Cuadro N° 21

Déficit de Vivienda en Cuenca 1.974 - 1.977

Años	Población Urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad vivienda por incremento pob.	(c) viviendas aceptables	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha
1.974	104.470			11.288 (1)	8.763 (2)	56
1.975	109.349	4.879	938	507	431	54
1.976	114.455	5.106	982	591	391	60 50.9
1.977	119.800	5.345	1.028	401	627	39
					10.212	

## FUENTE:

a) Calculado en base a tasa 62-74 Censos de población

b) = a/N° de habitantes por vivienda 5.2 (1974)

c) INEC. Encuesta de Edificaciones

d) b) - c)

1) Aceptables: casas y departamentos

2) No aceptables: cuartos de casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos. FLACSO 1.980

Cuadro N° 22

Déficit de Vivienda en Machala 1.974 - 1.977

Años	Población Urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad vivienda por incremento pob.	(c) viviendas aceptables	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha
1974	69.170			5.993 (1)	6.218 (2)	49
1975	74.358	5.188	910	299	611	33
1976	79.935	5.577	978	591	387	60 43.9
1977	85.930	5.995	1.052	401	651	38
					7.867	

## FUENTES:

a) Calculado en base a tasa 62-74 Censos de población

b) = a/N° de habitantes por vivienda 5.7 (1.974)

c) INEC. Encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) Aceptables: casas y departamentos

2) No aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediaguas, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos. FLACSO. 1.980

Cuadro N° 23

## Déficit de Vivienda Urbana del país 1.974 - 1.977

Años	Población Urbana	(a) crecimiento de la población	(b) necesidad vivienda por incremento pob.	(c) viviendas construidas	(d) Déficit	% de necesidad de vivienda satisfecha
1.974	2.698.722			275.322 (1)	248.169 (2)	47.4
1.975	2.617.061	118.339	21.516	7.243	14.273	33.7
1.976	2.940.589	123.528	22.460	11.492	10.918	51.2 45.5
1.977	3.069.534	128.945	23.445	11.946	11.499	50.9
					284.909	

## FUENTES:

a) Calculado en base a tasa 1962-74. Censos de Población y Vivienda

b) =  $a/N^{\circ}$  de habitantes por vivienda 5.5 (1.974)

c) INEC. Encuesta de edificaciones

d) b) - c)

1) Aceptables: casas y departamentos

2) no aceptables: cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza y otras

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos. FLACSO. 1.980

Cuadro N° 24

Población total de cuatro ciudades del Ecuador 1959 - 1977

	1950	1962	1974	1977	Tasa creci- miento 1950-62	Tasa creci- miento 1962-74	Tasa de crecimiento 1.974-1.977
Quito	212.135	354.746	599.828	709.125	4.38	4.47	5.73
Cuenca	52.690	60.402	104.470		1.14	4.67	
Guayaquil	266.637	510.804	823.219	981.759	5.56	4.06	6.05
Machala	8.590	29.036	69.170		10.6	7.50	

FUENTE:

- I. Censo Nacional de Población 1.950. JUNAPLA
- II. Censo Nacional de Población y Vivienda 1962 - INEC
- III. Censo Nacional de Población y Vivienda 1.974 - INEC
- Encuesta de Hogares Quito y Guayaquil 1977

ELABORACION: Grupo de Tesis de Estudios Urbanos. FLACSO. 1.980

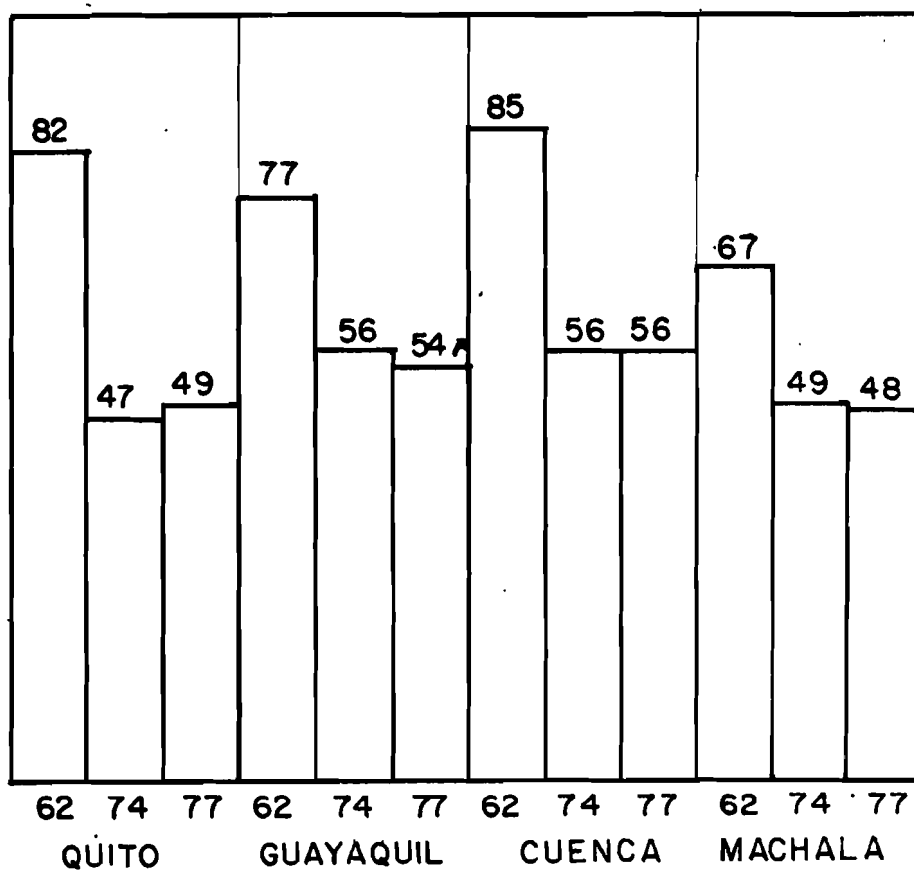
Cuadro Nº 25

% de satisfacción de necesidades de servicios

Servicios	1962	1974	1977
Agua potable	96.7	91.3	92.8
Quito	82.0	86.1	
Guayaquil	99.7	78.8	77.3
Machala	86.9	79.3	
Aguas Servidas			
Quito	86.5	82.5	93.7
Cuenca	79.8	73.8	
Guayaquil	70.2	66.2	67.2
Servicios higiénicos			
Quito	87.5	44.5	59.2
Cuenca	38.2	75.6	
Guayaquil	35.9	47.5	54.5
Machala	19.4	44.4	
Luz eléctrica			
Quito	89.0	90.0	97.2
Cuenca	88.0	88.0	
Guayaquil	90.0	94.0	99.6
Machala	48.0	66.0	

GRAFICO I III  
FUENTE:  
CUADROS 23 al 27

### PORCENTAJE DE NECESIDADES DE VIVIENDAS SATISFECHAS 62-74-77







## CAPITULO IV

### ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS FORMAS DE PRODUCCION Y FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA EN GUAYAQUIL

#### 1. Introducción

En esta parte se intentará presentar algunas características de las diferentes formas de producción de viviendas en Guayaquil.

Nos proponemos utilizar como instrumentos analíticos algunas de las contribuciones de los trabajos realizados por Topalov (1) que han servido de apoyo a investigaciones realizadas en México y Colombia. (2)

La falta total de antecedentes en estos aspectos de la problemática urbana del Ecuador nos obliga a realizar un simple planteo exploratorio sobre el comportamiento de los agentes de este sector que pueda servir de base a un posterior estudio empírico sistemático. Con respecto a la consideración del capital promotor y constructor se notará un importante vacío en el análisis empírico debido a la imposibilidad de abarcar su estudio en este trabajo. Otra limitación tiene relación con el tratamiento sincrónico del tema debido a la imposibilidad de abordar actualmente un análisis del desenvolvimiento histórico de las diferentes formas de producción y circulación en el sector.

La validez de un intento de esta índole, teniendo en cuenta las limitaciones anteriormente señaladas, estriba en que consideremos que es necesario para avanzar y profundizar en aspectos concretos de la acción habitacional del Estado partir de instrumentos teóricos coherentes y de una visión general del funcionamiento del sector inmobiliario.

---

(1) TOPALOV, C. La Urbanización capitalista. E. Edicol. México de 1979 Capital et Propriété Foncière. Introduction a l'étude des politiques Foncières Urbaines... Centre de Sociologie Urbaine Paris 1.973.

(2) SCHTEINGART M. El sector inmobiliario capitalista y las formas de aprobación del suelo urbano; el caso de México. Centro de Estudios económicos y Demográficos del Colegio de México. 1978.

Los trabajos antes citados distinguen diferentes sistemas de producción y circulación de las viviendas en el desarrollo del capitalismo y la coexistencia de ellas en formaciones sociales concretas. (caso Francia, México y Colombia).

Se considera al sector inmobiliario capitalista como el sector dominante (1) que coexiste con otros sistemas como el "suministro no mercantilizado de la vivienda": la producción por encargo y la autoconstrucción, "el sistema de valorización de la propiedad" y el sistema de fraccionamiento.

La producción por encargo "está caracterizada por el hecho de que quién ejerce el control económico directo de la producción es el mismo usuario final, mientras que quien detenta el control técnico es un agente distinto, al que denominaremos constructor, quien opera sobre la base de la utilización de trabajo asalariado" (2). El hecho de que el producto final tenga como finalidad el consumo no impide que en ciertas circunstancias entre en la esfera de la circulación mercantil.

La autoconstrucción "está definida por la circunstancia de que el mismo consumidor del bien final es a la vez el productor directo, y por lo tanto detenta en forma simultánea el control técnico y el control económico de la producción. En efecto, amplios sectores de la población más pobre, empleando parte de la fuerza de trabajo no vendida al capital, lo combinan con medios elementales de producción y producen espacio construído para su propio uso...." (3).

Esta práctica de consumo puede ser conceptualizada como una de las estrategias de subsistencia que desarrollan los sectores populares frente a lo reducido de los salarios que reconocen limitadamente las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo.

---

(1) A pesar de que en América Latina producen una proporción minoritaria del volumen total de viviendas para un grupo reducido de la población el funcionamiento del sector puede establecer condiciones de que alteran el funcionamiento de otros sistemas de producción.

(2) JARAMILLO S. op. cit. pág. 25

(3) Ibid. op.cit. pág.42.

Sin embargo, este tipo de producción no está al margen del sistema ya que tiene relación con el mercado capitalista del suelo y con las empresas productoras y distribuidoras de materiales de construcción que en ocasiones configuran una larga cadena de intermediarios.

El sistema de "valorización de la propiedad del suelo" supone ya la transformación de la vivienda en mercancía y en capital transformándose el propietario del suelo en capitalista inmobiliario. Al aparecer demanda por vivienda de sectores medios y obreros los propietarios del suelo pueden valorizar su propiedad construyendo viviendas para alquilar o para vender, la producción aparece limitada por los recursos de que disponen los propietarios del suelo. El sistema no implica la existencia de empresas constructoras capitalistas, puede realizarse en base a un procedimiento artesanal. (1)

Puede presentarse otra variante: el propietario como fraccionador. Se acondiciona el terreno, se le parcela y se vende a constructores que financian la construcción. El propietario se apropia de la renta del suelo no así de la ganancia inmobiliaria. Puede vincularse con la autoconstrucción y con la producción capitalista. Pueden existir agentes especializados, urbanizadores, o serlo los propios propietarios. Si existen urbanizadores se incrementa la especulación sobre el suelo y aumenta la participación del terreno en el precio final de las viviendas.

El sistema de promoción inmobiliaria se presenta al independizarse el capital inmobiliario de la propiedad del suelo. "La propiedad del suelo se vuelve un obstáculo para el capital y nace el mercado del suelo. En el sistema de valorización de la propiedad del suelo, aquella determinaba el volumen de la producción, limitaba la producción. Por el contrario en el sistema de la producción inmobiliaria el capital determina las cantidades producidas" (2). El capital de promoción no sólo libera el terreno para destinarlo a un nuevo uso sino que también prefinancia la construcción y se hace cargo de la realización.

(1) Cuando nos referimos a procesos artesanales hacemos alusión al proceso de trabajo en el cual el productor aporte su fuerza de trabajo calificada utilizando técnicas atrasadas e instrumentos de trabajo de los cuales es propietario.

(2) TOPALOV C. op.cit. pág.144.

Los autores antes mencionados, han destacado las especificaciones del ciclo de reproducción del capital inmobiliario en relación a los obstáculos a la acumulación (1), lo cual se hace necesario para explicar los cambios en los sistemas de producción capitalista y el rol de los diferentes agentes en ellos.

Un primer obstáculo radica en la duración excepcional del período de rotación del capital, consecuencia del período extenso de la producción de vivienda y del período también largo de circulación de la vivienda el cual tiene que ver con la falta de relación entre la capacidad adquisitiva de gran parte de la población y el precio de la vivienda lo que hace que sólo pueda ser pagada en muchos años.

El segundo obstáculo lo constituye "el soporte tierra" al generarse una situación de concentración que impide su fácil disposición. La producción inmobiliaria es el único sector para el que se hace necesario al comienzo de cada ciclo productivo disponer de un nuevo suelo. Como el suelo urbano no es reproducible y es objeto de apropiación privada surge una división del trabajo entre capital industrial de la empresa de construcción y el capital de promoción. De manera que el inmueble se intercambia a un precio que incorpora la ganancia del capital de promoción y además la renta del suelo.

Frente al extenso período de la producción de la vivienda se hace necesario el financiamiento, mediante un capital de circulación que asegure el retorno como dinero al capital productivo antes de terminada la vivienda de manera de hacer posible la rotación del capital. Frente al alto precio de la vivienda en relación a los ingresos surge el financiamiento a largo plazo.

Es decir que el análisis del sector que produce y hace circular las viviendas debe incluir a la industria de la construcción, la promoción inmobiliaria, la propiedad de la tierra y el crédito.

---

(2) También CASTELLS M. La cuestión urbana.  
Siglo XXI. México 1976. pág.76.

Si bien en las sociedades latinoamericanas gran parte de la producción de viviendas se da al margen o fuera del sector inmobiliario capitalista consideramos necesario su estudio porque su funcionamiento tiene estrecha vinculación con la existencia de asentamientos precarios y con la política habitacional del Estado.

## 2. Las Distintas formas de producción de viviendas en Guayaquil

El cuadro N° 1, nos proporciona información acerca de la importancia cuantitativa de la producción "formal" y de la "informal" de viviendas en Guayaquil.

Las categorías que utilizamos son internamente heterogéneas consideradas del punto de vista de los sistemas de producción, los datos disponibles no permiten una mayor desagregación de la información que nos aproxime a definiciones más adecuadas. Dentro del sector público se incluyen formas de producción realizadas directamente por el Estado, los programas de la JNV.- BEV y las financiadas por el IESS y producidas por empresas privadas.. Dentro del sector privado se incluye la producción por encargo (no es producción para el mercado sino para uso) y la construcción promocional, financiada por las asociaciones mutualistas, por la banca y por las financieras. Al interior de lo que hemos denominado sector informal encontramos la autoconstrucción y la combinación de autoconstrucción con producción por encargo.

A pesar de las limitaciones anteriormente mencionadas es posible constatar:

- La importancia del financiamiento público en relación al volumen de viviendas frente al menor número de las viviendas producidas y financiadas exclusivamente por el sector privado.
- El predominio de las formas artesanales y/o autoconstruidas.

Cuadro N° 1

Número de viviendas construídas y/o financiadas por el sector público, el sector privado y el sector informal en Guayaquil en el período 1974-1977

Años	Sector Público (1)	Sector Privado (2)	Sector Informal (3)	Total
1974	1.207	400	6.639	8.246
1975	2.034	535	6.138	8.707
1976	2.485	808	5.902	9.195
1977	2.724	1.844	5.142	9.710
Total	8.450	3.587	23.821	35.858
%	23.6	10.0	66.4	100.0

FUENTE:

1) BEV-JNV: Superintendencia de Bancos;

IESS Departamento de Crédito.

2) CONSULTEC. Estudio del mercado de vivienda en Guayaquil.

3) II Censo de Población 1962 y III Censo de Población 1974.

ELABORACION: Propia.

A las estimaciones de viviendas construídas por el sector formal en base a los datos del Libro de Registros de Permisos Aprobados por la Municipalidad de Guayaquil se le restó las viviendas construídas por BEV-JNV y el IESS.

A las viviendas necesarias estimadas por crecimiento poblacional se le restó las viviendas construídas por el sector público y privado. La falta de concordancia de los datos de viviendas construídas por el sector formal de este cuadro con respecto a los datos de viviendas aceptables del cuadro 20 del Cap. III. se debe a que la fuente de datos de este cuadro no es INEC, sino las estimaciones realizadas por CONSULTEC sobre la información del Libro de Registros de la Municipalidad, estimaciones que consideramos más confiables. Obsérvese que la diferencia que se presenta

no afecta significativamente el calculo realizado en el cuadro 20 sobre porcentaje de satisfacción de necesidades de vivienda en Guayaquil.

En Guayaquil, la producción de viviendas se da mayoritariamente fuera del sistema capitalista inmobiliario, público y privado conformando los asentamientos precarios, factor fundamental en la expansión de la ciudad.

3. Los procesos de invasión y tugurización: Las formas de producción de viviendas y el programa de la tierra

En tanto en Guayaquil, el comportamiento típico de los sectores populares ha sido la invasión organizada o espontánea de terrenos, las ventas privadas ilegales de lotes no han tenido gran importancia.

La forma predominante de construcción en las zonas de invasión (suburbio suroeste, nuevas zonas de invasión en el sur y en el norte), es la autoconstrucción combinada con la construcción artesanal (1).

En estas zonas se presentan complejos problemas de tenencia de la tierra, las viviendas autoconstruidas - artesanales presentan gran precariedad y carecen de servicios fundamentales.

A estas zonas no ha llegado la acción habitacional del Estado para construir viviendas nuevas (2) ni para programas de mejoramiento (3).

---

(1) ESTRADA YCAZA J. Regionalismo y migración. Archivo histórico del Guayas. Guayaquil 1.977. pág. 233 y sgtes. contiene un detallado relato sobre la organización de los grupos de invasores y sobre los procedimientos constructivos utilizados.

(2) En 1973 la JNV construye 23 viviendas en el suburbio

(3) El actual Proyecto de Des.Urbano de la ciudad de Guayaquil.op.cit. prevee acciones de mejoramiento.

Cuadro N° 2  
 Características de las viviendas de los Asentamientos  
 populares según zona. 1978

Estructura	Mapa- singue %	Guasmo %	Suburbio %
Madera	68.5	96.0	-
Hormigón	31.5	2.0	-
Otros	-	2.0	-
Total	100.0	100.0	-
<b>Piso</b>			
Madera	54.1	93.0	66.3
Hormigón	32.1	2.0	21.0
Otros	13.8	5.0	12.7
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Paredes</b>			
Caña	44.0	86.0	36.4
Ladrillo	43.4	4.0	34.9
Otros	12.6	10.0	28.7
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Cubierta</b>			
Zinc	83.0	98.0	94.9
Asbesto	16.3	1.0	0.6
Otros	0.7	1.0	4.5
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE:

Proyecto de lotes con servicios y mejoramiento urbano

Estudio preliminar de Mapasingue. Guayaquil 1978

Estudio preliminar del Guasmo. Guayaquil 1978

Ministerio de Previsión y Trabajo, Dirección Nacional de Promoción Social. Investigación socio-económica de la Familia que habita en el suburbio de la ciudad de Guayaquil Mimeo. Guayaquil 1971

ELABORACION: Propia



Como se puede apreciar en el cuadro anterior la estructura de las viviendas es predominantemente de madera, las paredes son de caña y el techo de zinc, siendo las viviendas del Guasmo las que presentan mayor precariedad.

Cuadro N° 3

Dotación de Servicios de Infraestructura según zonas  
1978

	Mapasingue	Guasmo
	%	%
Agua de domicilio	42.1	-
Piletas barriales	9.4	-
Tanqueros	48.5	100.0
Luz en domicilio	75.6	-
Luz de servicio público	21.4	65.8
Carecen	4.0	34.2
Alcantarillado	-	-
Pozo séptico	89.4	83.2
Carecen	10.6	16.8

FUENTE: Proyecto de Lotes en servicios y mejoramiento urbano; Estudio preliminar de Mapasingue. Guayaquil 1978; Estudio preliminar del Guasmo. Guayaquil 1978; Ministerio de Previsión y Trabajo; Dirección Nacional de Promoción Social; Investigación socio-económica de la Familia que habita en el suburbio de la ciudad de Guayaquil. Mimeo. Guayaquil 1971.

También con respecto a la dotación de servicios de infraestructura la situación de El Guasmo es inferior. La información disponible no nos permite plantear posibles explicaciones de estas diferencias (1).

(1) Los aspectos investigados por estas encuestas que han servido de base a la implementación del Proyecto de Lotes con servicio y mejoramiento urbano contenido en el Plan de Desarrollo Urbano actualmente en ejecución son: población y composición familiar, economía familiar, vivienda, infraestructura y necesidades familiares. La categorización de algunas variables es incorrecta, por ejemplo la situación ocupacional se dicotomizó en empleados y cuenta propia.

Es necesario tener presente que los datos pertenecen a encuestas realizadas en 1978 cuando El Guasmo y Mapasingue tenían respectivamente 8.100 y 9.800 pobladores, hoy se estima que poseen 129.750 y 11.000 habitantes (1).

El proceso de asentamiento en el suburbio suroeste que comenzó a fines de la década del veinte ha alcanzado una tasa de crecimiento de 14.6% en el período intercensal 1950-1952, posteriormente prosigue la expansión y densificación incluyendo a la fecha del censo de 1974 una población de 485.119 habitantes lo cual representa un 59% de la población de la ciudad (Ver cuadro N° 4).

Una parte de la población que no tiene posibilidades de acudir al mercado de viviendas nuevas ni de participar en los procesos de invasión -las capas más pobres y los migrantes recién llegados- recurren a los cuartos de alquiler en la zona central de la ciudad, el tugurio. Según datos del Censo de vivienda de 1.974, existen en Guayaquil 198.819 personas viviendo en cuartos de alquiler (unas 4.8 personas por cuarto).

La tendencia a la degradación-tugurización de las zonas centrales tiene que ver con el cambio de afectación de la zona, el alza potencial de la renta de la tierra es tal que los propietarios prefieren que se deterioren los edificios para que se puedan construir otros nuevos (2). En base a un estudio de cuatro inquilinatos se sostiene (3) que el capital inmobiliario rentista goza de altas rentas pues se encontró que promedialmente cada 1.5 años se recaudaba por concepto de arriendo un valor igual al valor catastral del edificio. Pero teniendo en cuenta que el valor catastral de esos inquilinatos representa alrededor de un 13% del valor comercial se necesitan 11.5 años para recuperar el capital lo cual no supone una alta renta ya que es inferior a la tasa de interés.

---

(1) Servicio Especial de Erradicación de la Malaria. Informe Especial de Encuestas realizadas en el Guasmo. Parroquia Ximena. Enero 1980 y Revista Vistazo N° 302, Marzo 21 de 1.980.

(2) Según Consultec. Estudio del Mercado de la Tierra en Guayaquil. Guayaquil 1978. Los precios más altos corresponden a los terrenos y edificios situados sobre la Av.9 de octubre y sobre el Malecón del Río Guayas.

(3) PEÑAHERRERA, A y otros. La formación del Tugurio y la Especulación inmobiliaria. Difusión Económica Año 15 N° 1 Abril de 1977 Universidad de Guayaquil.

Esto explica que los gastos de mantenimiento sean nulos frente a la posibilidad de apropiarse de la renta del suelo por cambio de afectación de la zona.

Debe tener en cuenta que para que sea posible el proceso invasión-autoconstrucción combinada con producción artesanal deben darse ciertas condiciones:

- a) Debe haber fuerza de trabajo disponible a nivel familiar (familia extensa, subempleo, desempleo).
- b) Debe existir cierto nivel de ahorro (1) ya que la inversión inicial de un poblador del suburbio de Guayaquil en 1979 es de aproximadamente S/7.000 (derecho al sitio S/500, pago de desbroce S/1.500, materiales para construir un ambiente y puente de acceso S/6.350). Los orígenes del financiamiento (2) son: pequeños ahorros personales, préstamos familiares y en ocasiones préstamos en materiales por el depósito más cercano respaldado por un antiguo poblador o por un miembro del comité barrial.
- c) Debe darse cierto nivel de ingresos para el traslado a sus lugares de trabajo.

La consecuencia de los procesos de invasión-autoconstrucción es el abaratamiento del valor de la fuerza de trabajo para el capital por procedimientos espontáneos. La existencia de amplias capas que recurren a la invasión-autoconstrucción explica en parte, en el caso de Guayaquil, la escasa producción de viviendas de interés social. La presencia de esta forma barata de reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, este sistema tiene sus límites en la disponibilidad de las tierras públicas y en la violación de la división social del espacio. Tiene altos costos económicos para la acción municipal por la

- 
- (1) SELA-CAVEIS. Análisis de la Comercialización Marginal de Insumos en la vivienda de interés social. II o/DI N° 2. Quito. 1979. pág 14 contiene los datos citados.
  - (2) Municipalidad de Guayaquil. Dpto. de Planeamiento Urbano. NU.Ecu-72 019 Comercialización de Materiales de Construcción para vivienda popular. 1976.

irracional extensión de la ciudad y genera altos costos políticos por el resultado "visible" de los asentamientos precarios que pone en cuestión la legitimidad de la dominación del Estado.

La saturación de la zona central y los procesos de renovación hace que esas capas sociales que no acceden a la invasión-autoconstrucción se desplacen hacia las antiguas zonas de invasión para alquilar cuartos. Es el llamado patio-tugurio. (1).

El Cuadro N° 4 se puede observar en el período 1950-62 un proceso general de densificación de las parroquias urbanas de Guayaquil, presentando las tasas de crecimiento más altas las parroquias del suburbio suroeste. En el próximo período intercensal 62-74 continúa la densificación de esas parroquias pero se constata una disminución de la densificación de las centrales que comienzan a expulsar población lo cual indica procesos de movilidad intraurbana y cambios de funciones de la zona central. Las parroquias del área central presentan tasas de crecimiento negativas (menos Pedro Carbo que contiene los asentamientos populares de los cerros El Carmen y Santa Ana), las parroquias del suburbio más antiguas tienen tasas positivas cercanas a la vegetativa, mientras que las parroquias del suburbio Letamendi y Febres Cordero absorben casi un 66% del crecimiento de todas las parroquias urbanas. En las parroquias Ximena y Tarqui las tasas de crecimiento dan cuenta de la ubicación de las nuevas ciudadelas residenciales, en ellas se han ubicado a partir de 1973 los nuevos asentamientos de invasión los cuales obviamente no se han considerado en el último censo.

Este incremento de la población del suburbio suroeste tiene que ver con la continuación de los procesos de ocupación hacia las orillas del estero y también con el ya mencionado fenómeno del patio-tugurio. El alquiler de piezas puede ser una fuente de ingresos para las familias anteriormente

(1) RODRIGUEZ A. VILLAVICENCIO.G. Notas para la discusión del problema de la vivienda en América Latina. El caso de Guayaquil. Serie de documentos 03. Ciudad Quito-1979.pág. 13" Es el conjunto de cuartos (Unidades Habitacionales)construídos alrededor de un patio(forma básica que tiene diferentes variantes). Se presentan en ciertos lugares del área central pero corresponden con mayor propiedad a las zonas antiguas suburbanas..."

Cuadro N° 4. Población, densidades y tasas de crecimiento por parroquias urbanas del Cantón Guayaquil. 1950-1964. 1974

Parroquias	1.950		1.962		1.974		Tasas	
	Habitantes	Densidad	Habitantes	Densidad	Habitantes	Densidad	50-62	62-74
AREA CENTRAL	198.167	369	226.904	423	218.644	404	1.1	-0.3
Pedro Carbo	23.609	221	22.807	214	26.753	251	-0.3	1.3
9 de Octubre	24.846	385	26.041	404	21.116	327	0.4	-1.7
Rocafuerte	28.697	394	31.715	436	27.077	372	0.8	-1.3
Roca	22.627	300	25.424	337	23.741	315	1.0	-0.6
Olmedo	31.558	509	31.853	515	30.336	490	0.1	-0.4
Bolívar	22.151	568	25.161	645	24.388	625	1.1	-0.3
Sucre	23.272	311	36.306	485	37.264	498	3.8	0.2
Ayacucho	21.407	267	27.597	345	27.969	350	2.1	0.1
SUBURBIO	37.767	210	194.374	204	485.119	376	14.6	7.9
Febres Cordero	5.097	6	57.813	64	231.250	257	22.4	12.2
Urdaneta	12.670	111	35.042	307	48.899	428	8.8	2.8
García Moreno	14.407	76	60.878	321	86.752	458	12.8	3.0
Letamendi	5.593	17	40.641	124	118.218	360	17.9	9.3
CIUDADELAS RESIDENC.	24.910		61.120		115.619		9.7	3.0
Tarqui	14.183	*	28.634	*	69.525	*	6.0	7.7
Ximena	10.777	*	32.486	*	46.154	*	9.7	3.0
TOTAL:	260.844		428.398		819.442		4.2	5.6

\* No se calcularon datos sobre densidad de Tarqui y Ximena porque su extensión no se encuentra definida con precisión. La densidad se calculó como habitante por ha.

Fuente: Departamento de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Guayaquil. Informe Económico del Plan de Desarrollo de Guayaquil. Volumen III, Cuadros Nos.9 y 10.

Elaboración: Consultec. Estudio del mercado de la vivienda en Guayaquil. Guayaquil. 1978.

asentadas constituyéndose en uno de los factores explicativos de la consolidación social de estos sectores al conseguir un ingreso adicional frente a las fluctuaciones del empleo.

Algunas informantes (1) han señalado que ciertos estratos sociales de la ciudad que tienen determinada masa de dinero compran casas autoconstruidas artesanalmente de modo que los anteriores ocupantes-que tienen dificultades para hacer frente al pago de los servicios de equipamiento urbano que se van extendiendo sobre la zona-venden apropiándose de rentas diferenciales y recuperando el valor de los materiales y de su fuerza de trabajo avanzando hacia otras zonas de invasión a repetir el proceso.

A pesar de que las áreas más antiguas del suburbio cercanas al centro están relativamente bien consolidadas la situación legal en cuanto a tenencia de la tierra es compleja, los servicios sobre todo el alcantarillado-tienen una cobertura limitada y ciertas zonas pantanosas al interior de las manzanas no han sido rellenadas. Si bien continúa el proceso de ocupación en el borde occidental del suburbio muy pronto no se podrá sobrepasar el límite físico del estero y los manglares. Es así que a partir de 1973 han comenzado las invasiones de ocupantes ilegales hacia el norte y sur del centro de Guayaquil poniendo en cuestión al anterior división social del espacio.

Las invasiones de los terrenos del suburbio suroeste han servido por una parte para valorizar tierras de propietarios privados y por otra para desarrollar por parte de las autoridades municipales mecanismos de negociación en torno a las donaciones de solares, al relleno y a los servicios con un contenido específico de clientelismo electoral (2).

(1) Entrevista a un funcionario Técnico municipal. Mayo 1980.

(2) Entrevista al Arq. Guillermo Cubillo. Revista Trama. Agosto 1979 "Aquí antes los terrenos eran anegadizos, terrenos de los que algún señor tenía títulos de propiedad y que no valían ni un centavo. Este señor tenía algún compadre al que mandaba a vender derecho de posesión, si no encontraba algún incauto de la sierra, luego este tipo de asentamientos se empezaba a construir, el comité barrial empezaba a presionar a los políticos corruptos y sin sentido y a conmover la piedad humana, con toda razón. Requieren rellenos y servicios, entonces es cuando aparece el propietario y clama: ¡invasión de la propiedad privada!, que los boten!, ¡que los quemen!, ¡que los arrasen! Por otro lado se gritaba ¡expropiación, expropiación!. Finalmente la solución magnánima: terrenos sin valor luego del tere y afloje eran comprados por la municipalidad a \$/25 y a \$/30,00 el metro cuadrado y luego a donarlos".

En el año 1973 comenzaron las invasiones de ocupantes ilegales en otras zonas de la ciudad: hacia el norte y hacia el sur del centro de Guayaquil. En el norte en la zona de Mapasingue y Prosperina, los invasores se han establecido cerca de zonas de residencia de sectores medios y altos y en las proximidades de localizaciones industriales, en terrenos de propiedad privada. En el sur, en la zona del Guasmo, donde se encuentran los asentamientos de más rápido crecimiento, los pobladores se han asentado en tierras bajas, en la vecindad también de industrias. En 1975, en el Guasmo Norte se estableció el primer asentamiento organizado en base a un diseño urbano previo, realizado por el Taller de diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Guayaquil (TUPAU). Este asentamiento ocupó 56.4 há. de terrenos municipales, estando integrado por 1.509 familias. Luego de la represión armada de Febrero de 1976 se forma el Frente de Lucha Popular distribuido en cinco organizaciones, de las que se fueron desmembrando otras (cooperativas, precooperativas, comités de base y comités de asentamiento). A partir de los últimos meses de 1978 una sucesión de invasiones ha duplicado la población allí existente estimándose que actualmente viven en la zona unas... 129.750 personas (1). En Mapasingue también su población se encuentra organizada en distintos tipos de organizaciones (cooperativas, frente barrial, unión de cooperativas, asociación de moradores). Estos movimientos se articularon en los dos últimos años a los procesos políticos por los cuales pasaba el país como resultado de la reestructuración jurídica del Estado, manifestándose en su seno las distintas orientaciones políticas de derecha y de izquierda.

#### 4. Las políticas municipales hacia los asentamientos precarios

Las políticas municipales no han previsto los efectos de los asentamientos precarios ni han generado respuestas ordenadoras que hayan tenido aplicación (2). Las normas han sido de carácter coyuntural y fragmentario operando como un instrumento de captación de apoyo electoral o de legitimación tanto de parte de los alcaldes "populistas" como de parte de los repre

(1) Estimaciones de fuentes ya citadas en pág. 80.IV

(2) Las propuestas del Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil. Convenio UN-PNUD-OTC. Municipalidad de Guayaquil ECU/72/019 en sus partes fundamentales no han sido acogidas (iniciado en 1974 y concluida su formulación en 1977).

sentantes de los gobiernos militares.

La municipalidad ha tenido un enorme patrimonio territorial que ha sido en gran parte donado, vendido, transpasado o invadido, situación que se complica por deficiencias catastrales que no registran el verdadero patrimonio. Se ha denunciado que incluso se ha llegado a la venta de sectores dedicados al servicio urbano como espacios verdes y calles (1).

En el mapa del anexo aparece un listado de las instituciones a las cuales el gobierno municipal ha donado terrenos en la zona del Guasmo.

En 1967, comienza la legislación que frente a las presiones de los invasores pretende ofrecer soluciones al problema de la tenencia de la tierra. La Asamblea Constituyente expidió el Decreto No. 151 de 2 de mayo de 1967 (Registro Oficial No. 170) por el cual se restituye al Municipio inexplicablemente la isla de San José, adquirida por éste al Banco de Crédito Hipotecario (2), debiendo vender a S/5,00 los terrenos que había comprado a S/8,00 en 1954. El artículo 4 por su parte establece:

"El Estado hace donación irrevocable en favor de la ilustre Municipalidad de Guayaquil, de todos los terrenos comprendidos en la zona de Playa del Estero Salado que han sido rellenos por sus actuales ocupantes, esto es, de la sección que se denominaba Isla "San José" y de las parroquias: Urdaneta, Letamendi, Febres Cordero y García Moreno del Cantón Guayaquil. La municipalidad a su vez donará en favor de los actuales ocupantes los respectivos lotes de terreno, siempre que comprobaren por lo menos un año de ocupación de los mismos".

La aplicación de este Decreto, del Decreto Supremo 1457 del 15 de diciembre de 1972 y del Decreto Supremo 753/A de 26 de Julio de 1974, ha dado origen a largas tramitaciones en las que han actuado veinte y dos, comisiones técnico-legales que han producido unos 6.000 títulos de donación.

(2) Expreso. 14 de enero de 1980

(1) En ESTRADA ICAZA J. Desarrollo histórico del Suburbio Guayaquileño. Revista del archivo histórico del Guayas No.3. junio 1973. Hay una comentada exposición sobre compra y venta de tierras municipales. Se agregan algunos datos en PEÑAHERRERA A. y otros. La formación del suburbio y la ejecución inmobiliaria. Difusión Econ. Año 15. N.º1. abril-1977. Inst. Investigaciones Económicas. Universidad Guayaquil.



En 1977, ante el propósito de reformar el Decreto 753/A y la Ordenanza Municipal en el sentido de que se vendan los solares indicados en zona de donación, las organizaciones populares actuando conjuntamente (Federación de Barrios suburbanos de Guayaquil, Frente de Organizaciones Barriales marginadas y Asociación de Comités Barriales de la U.D.P.) denuncian que:

"Esta maniobra responde a lo que la burguesa Junta Cívica reclamaba en su primer manifiesto (dilapidación del Patrimonio Municipal al entregarse tierras) es decir, que se lamentaba de que el Pueblo tenga tierra gratuitamente. Responde al deseo de la Municipalidad de Moncayo Mármol de lograr ingresos a costo de los dineros de la gente más humildes cuando por otro lado ha sido incapaz de cobrar los cuatrocientos millones que la oligarquía debe a la municipalidad. Y responde también seguramente a un deseo de la burguesía de lograr zonas desocupadas a base de de salojo, para ahí construir ciudadelas para ellos por cuanto las nuevas resultarán muy alejadas de la ciudad (Los Ceibos, Paraíso, etc...)" (1).

Si bien se detuvieron los intentos de derogar las normas sobre donaciones no parecen haber cambiado sustancialmente las modalidades de tramitación de la Oficina de Donaciones (2).

El 5 de Enero de 1979 la Municipalidad adoptó una resolución que admite que puedan hipotecarse los títulos recibidos en donación como forma de hacer posible la tramitación de préstamos para mejoramiento de las viviendas previsto en el actual proyecto de Desarrollo Urbano.

---

(1) En el anexo se encuentran documentos emanados de nuevas organizaciones populares del suburbio surgidas en la década del 70 y de la Federación de barrios suburbanos de Guayaquil fundada en 1948. La cita corresponde al documento titulado NO COMPRAREMOS NUESTROS SOLARES emanado de la Asociación de Comités de Unión Democrática Popular y del Frente de Organización Barriales Marginadas.

(2) Estas organizaciones han reivindicado la participación de las organizaciones barriales en la Oficina de Donaciones y la reorganización del personal. Las Organizaciones Barriales Asociadas del Ecuador (OBAE) ha reclamado la fijación de un límite de tiempo dentro del cual deben realizarse los trámites y su agilitación.

El problema de las invasiones ha adquirido gran trascendencia para las autoridades porque dado que quedan pocas tierras municipales, los más recientes invasiones se han realizado sobre propiedades del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y sobre terrenos privados.

Dos tipos de comportamientos se pueden distinguir como propios de los terratenientes urbanos en este período:

- Frente a la posibilidad de invasión o de expropiaciones los terratenientes de la zona norte se convierten en lotizadores o fraccionadores procediendo a la tramitación de la aprobación de las urbanizaciones para ir vendiendo por partes o etapas. (1).

- En cambio en zonas de más difícil acondicionamiento, caso del Guasmo, los mismos terratenientes habrían promovido o alentado las invasiones (2).

Hasta 1963, el sector sur de la ciudad de Guayaquil estaba ocupado por dos grandes haciendas denominadas "El Guasmo" y "la Saiba" de propiedad de la familia Parra y de la familia Marcos. El Puerto Nuevo concluido en 1962, junto a la construcción que se iniciaba del hospital del IESS de la ciudadela 9 de Octubre, también del IESS y la pavimentación de la Av. 5 de Junio, todas con participación del Estado,

"Constituyen el preámbulo de uno de los grandes negocios que terratenientes urbanos pudieran haber hecho con los presupuestos del Estado al haber expropiado, es decir, comprado, el 70% de las tierras pertenecientes a estas dos familias en las haciendas "La Saiba" y "El Guasmo" luego que el Estado se encargó de revalorizar la renta

---

(1) Entrevista a funcionario técnico JNV

(2) Entrevista al ex-director de Desarrollo de la comunidad de la Municipalidad de Guayaquil Mayo de 1980. Según el informante José Parra Gil, quien gestiona los negocios de su padre Parra Velasco habría promovido invasiones en el Guasmo.

del suelo, con las obras que hemos enumerado"(1).

Esta expropiación fue hecha mediante Decretos 196,1486 y 46 expedidos el 13 de febrero, el 11 de julio de 1964 y el 13 de Enero de 1965, respectivamente. La extensión cubría 15.469.636 metros cuadrados a S/65.687.309.73 los cuales fueron distribuidos de la siguiente forma:

Municipio	9.234.860.80	m2	50%
Gobierno	3.693.944.32	m2	20%
BEV	693.860.80	m2	20%
CRBS*	1.846.972.16	m2	10%

---

(\*) Comité de Rehabilitación de Barrios Suburbanos.

El área no expropiada de las dos haciendas ascendía a 3.145.211.90m2 quedando en propiedad de la familia Marcos 2.964.200 m2 y en propiedad de la familia Parra 181.011.90 m2(ver mapa en anexo) se delinearon lotes aislados en las mejores ubicaciones que con el paso de los años y con las inversiones que el BEV, el IESS y la Municipalidad hicieron en los predios vecinos subieron el precio en forma notable.

Las políticas municipales con respecto a los nuevos asentamientos han sido notablemente inconsistentes dando lugar a una serie de disposiciones extremadamente confusas.

Por disposición del Consejo Cantonal en marzo de 1978 siendo Alcalde el Ing. Raúl Baca Carbo se reconoce a los poseesionarios del Guasmo Norte la posibilidad de convertirse en propietarios por trámite directo de compra y venta entre cada uno y la Municipalidad ofreciéndose los terrenos al valor catastral de S/70 el metro cuadrado.

---

(1) Documento del Taller Académico No.5 de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Guayaquil. Asentamientos populares organizados No.2 Guayaquil s/F.

Más tarde siendo alcalde el Dr. G. Molina Defranc se establece el precio nominal de S/10 el m<sup>2</sup>, una denuncia de OBAE (1) destaca lo que considera "una política de promoción" utilizando los recursos y el amparo del municipio. Decreto 2740-25 de julio, 1978).

Posteriormente durante la actual alcaldía se fijó un precio mínimo de S/100, disposición que fue derogada por un Decreto de octubre de 1979 de la Cámara Nacional que fijó nuevamente el precio de S/10, confiriendo a los residentes de la zona norte y sur de más de un año de posesión el derecho a comprar a este precio autorizándose a una comisión especial para que supervise las ventas de terrenos. La municipalidad contestó a esta disposición sosteniendo que el gobierno debía reembolsarle la diferencia.

En el norte de la ciudad, donde los tomadores se han asentado en terrenos privados (Mapasingue) la situación es compleja porque el terrateniente vendió aproximadamente un 10% de las tierras aunque la municipalidad dispuso que los servicios eran insuficientes para satisfacer los estándares de la ciudad. La gran mayoría de los propietarios tienen escritura de venta pero no título legal, una gran parte de los terrenos fueron posteriormente invadidos.

Frente a esta confusa situación se enfrenta el actual proyecto de Desarrollo Urbano (2) que pretende iniciar acciones de construcción de viviendas y mejoramiento en las zonas invadidas.

##### 5. El Sistema capitalista de promoción

El Sistema Capitalista de Promoción empezó a desarrollarse en Guayaquil en la década de los setenta al amparo del crédito bancario y del mutualismo. De la construcción preferentemente de casas individuales se ha pasado a la construcción de viviendas de propiedad horizontal (3) y a la construcción de grandes conjuntos habitacionales. Ello provoca un aumento considerable de la escala de producción que tiene consecuencias en las mo

---

(1) El Universo. 23 de agosto de 1978

(2) La Banque Mondiale. Ecuador. Proyecto de Desarrollo Urbano de Guayaquil Informe de Evaluación. Noviembre de 1979. Rapport No. 2415.E.C.

(3) CONSULTEC. Estudio del Mercado de la Vivienda Guayaquil. en 1978.

dalidades de producción y en el tipo de financiamiento requerido.

Se ha reducido la importancia de la producción por encargo, la vivienda entra decididamente al rango de mercancía cuando un sector cada vez mayor de usuarios debe elegir dentro de posibilidades que le ofrece el mercado presentándose la necesidad del financiamiento para las empresas constructoras que operan en escalas mayores y para los usuarios que deben financiar la compra.

Según la información recogida (1) la construcción promocional en Guayaquil se aplica primero a la construcción de locales comerciales y oficinas en el centro de la ciudad, ello se explica porque la construcción en altura permite contrarrestar el pago de las rentas del suelo y por la existencia de una demanda altamente solvente.

El crecimiento general de la economía de la década de los setenta hace posible el desarrollo de este sector: la expansión de los sectores medios y altos le proporciona la demanda solvente requerida, la disponibilidad de divisas le permite sortear los estrangulamientos producidos por los problemas de provisión de materiales de construcción y el desarrollo del sector financiero le otorga el apoyo necesario.

En ausencia de un estudio empírico sistemático y basándose en datos proporcionados por informantes, se podrían plantear algunas hipótesis acerca de los mecanismos de formación del capital promotor.

Una de las vías a través de la cual se conformaría el capital promotor sería la del capital financiero o industrial (e incluso capital extranjero), atraídos por las altas tasas de ganancias; se trataría fundamentalmente de los promotores que se dedican a la propiedad horizontal en altura. Es posible que terratenientes agrícolas invirtieran en el sector al tener bloqueada la entrada al sector monopolístico de la industria.

Una forma más visible de formación del capital promotor en Guayaquil la constituye la acción de grandes terratenientes ubicados en la periferia de la ciudad que forman empresas integradas, que con diferentes denomina-

---

(1) Entrevistas a empresarios de la construcción y docentes de la facultad de Arquitectura de la Universidad de Guayaquil. Mayo de 1980.

ciones, urbanizan, lotizan, construyen y venden. Estos terratenientes se han enriquecido por la percepción de rentas urbanas correspondientes a los terrenos que han suministrado a las instituciones públicas (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Ecuatoriano de la Vivienda) y por lotizaciones, convirtiendo las rentas acumuladas en capital productivo. Lo que les da el carácter de promotor capitalista a estas empresas en su carácter integrado ya que controlan el suelo, la producción y la circulación. Es el caso de la familia Parra que ha impulsado urbanizaciones en el sur, como Centenario Sur y Los Almendros, y de la familia Pareja con las lotizaciones del antiguo Hipódromo Santa Cecilia en el área de Mapasingue.

Otro mecanismo de formación de capital promotor sería el utilizado por empresas formadas por técnicos y profesionales que acometen la producción de grandes conjuntos habitacionales con un capital propio relativamente escaso pero que en virtud de sus conexiones familiares y políticas pueden acceder a fuentes de financiamiento públicas y privadas en condiciones excepcionales. Tal es el caso del Consorcio Promotor de Viviendas de Interés Social (1).

El resultado de la práctica de los promotores que controlan grandes extensiones de tierra en la periferia es que contribuyen a la expansión del crecimiento físico de la ciudad con los consiguientes problemas en la provisión de los servicios y elevación de los costos de urbanización. Además provocan el incremento del precio de sus propios terrenos que aún no incorporan al fraccionamiento o que lotean sin aún vender. El desarrollo por etapas de la urbanización y de la construcción constituye un eficaz instrumento de la valorización del suelo.

Como se puede observar en el siguiente cuadro la tendencia de las urbanizaciones aprobadas o en trámites en la Municipalidad en 1978 es de expansión del área urbana hacia la periferia norte donde se ubica un 65% del total del área a urbanizar, se trata de lotizaciones destinadas a sector de altos ingresos. En esta zona dos grandes fraccionamientos concentran el

(1) En el Telégrafo de 27 de abril de 1979, se muestran las vinculaciones de los socios de VIS con personal político del gobierno anterior y del actual.

La inversión pública en infraestructura en la zona norte (vía a Pascuales) cuando todavía no se habían iniciado las construcciones ha contribuido a la captación de rentas diferenciales por el capital promotor.

84.4% de la superficie del total de los fraccionamientos.

Si bien no poseemos datos sobre el porcentaje de lotes vendidos con o sin vivienda, en la zona norte la más grande urbanización ha sido vendida con viviendas.

Es de destacar que esta vinculación entre sectores terratenientes e industriales de la construcción no hace aplicable al caso de Guayaquil la clásica oposición de intereses entre agentes capitalistas y propietarios urbanos. Se argumenta corrientemente que las políticas de regulación del mercado de tierras serán apoyadas por el capital de la construcción y promotor lo cual no aparece en este caso en que lo dominante parece ser la imbricación de ambos sectores. Sin embargo, sería conveniente analizar la importancia y autonomía del sector promotor especializado en la propiedad horizontal en altura, sector éste que si podría entrar en contradicción con el sector de propietarios inmobiliarios de la zona central de la ciudad en proceso de renovación. (1)

Los impuestos a los predios urbanos establecidos en los artículos 324 y siguientes de la Ley de Régimen Municipal que consisten en un recargo anual del diez por ciento sobre el valor imponible de los solares no edificados va explícitamente orientada a incitar a los propietarios de la zona urbana de la ciudad a poner en circulación los terrenos que "estén situados en zonas urbanizadas en las que los propietarios puedan y deban construir". (literal 1 Art. 324). Se exime pues de este impuesto a los propietarios urbanos que poseen grandes extensiones en la periferia.

---

(1) Señala JARAMILLO S. Op. Cit. en relación a la renta diferencial derivada de la mayor intensidad proporcional de capital con respecto a la cantidad de terreno derivado de la construcción en altura: "implica para el constructor mayores ganancias extraordinarias por unidad de terreno, pero la conversión de ellas en renta propiamente dicha es problemática pues depende de la relación de fuerzas entre terratenientes y constructores. Si los constructores con posibilidades de producir en altura son relativamente excepcionales, la competencia entre propietarios del suelo le permite al constructor conservar esta parte de las ganancias extraordinarias, lo cual es un atractivo poderoso para este tipo de inversión. A largo plazo, la afluencia de capitalistas constructores invierte la balanza, de manera que es la competencia entre estos agentes lo que permite al terrateniente exigir en términos de renta la totalidad de las ganancias extraordinarias, lo cual obviamente toma cuerpo en un aumento de precios del suelo en la zona involucrada".

Cuadro No.5

Urbanizaciones aprobadas o en trámite en el Municipio  
de Guayaquil por zonas de la ciudad. 1978

Zona	Area (Ha)	%	Solares	Habitantes
Sur	329.5	14.1	6.833	57.189
Carlos J.Arosemena	135.5	5.8	3.966	37.614
Ceibos	223.5	9.6	2.297	43.702
Aeropuerto	120.1	5.2	2.748	29.885
Norte	1.523.8	65.3	35.955	181.360
<b>TOTAL</b>	<b>2.331.8</b>	<b>100.0</b>	<b>51.799</b>	<b>349.750</b>

FUENTE: Departamento de Planeamiento Urbano. Municipalidad de  
Guayaquil.

ELABORACION: Consultec op. cit.



El mecanismo de la expropiación o adquisición de tierras por el Estado previsto en la Ley de Régimen Municipal facilita y agiliza la expropiación favorable a las instituciones estatales productoras de viviendas (Art. 326 y 327). El beneficio de la expropiación se extiende también al capital privado tanto de la construcción como industrial o comercial (literales a, b, d, e, del Art. 329). Aunque estas normas están previstas para beneficiar los intereses del capital productivo de la construcción facilitando las expropiaciones compeliendo a los terratenientes urbanos a entregar los terratenientes urbanos a entregar los terrenos al capital privado y a las instituciones estatales vivendistas, las condiciones en que se hacen las expropiaciones reconcilian los intereses de capitalistas constructores y terratenientes. En primer lugar, el precio de expropiación es el valor comercial del Catastro Municipal pagándose el 30% en efectivo y el 70% en 20 años plazo en Bonos del ocho por ciento de interés, pero al realizarse generalmente las expropiaciones en áreas periféricas de parte de los terrenos de los terratenientes, al construirse conjuntos habitacionales por parte del IESS, BEV, Mutualistas y establecerse servicios e infraestructura, valorizan las tierras que conservaron en propiedad.

#### 6. Las Empresas Constructoras

Es especialmente dificultoso por la falta de estudios sobre el sector de la construcción en el país plantear hipótesis sobre las características y modalidades de operación de las empresas constructoras en Guayaquil. Por otra parte, no se conocen análisis de los patrones de comportamiento de las unidades productivas a nivel microsectorial de modo de permitir una mínima clasificación de las empresas.

Por estas razones haremos algunas consideraciones generales sobre las características de la industria de la construcción en los países capitalistas sobre las cuales hay un claro consenso en la literatura al respecto, y sobre el desarrollo del sector construcción en el país para luego intentar una breve caracterización de las empresas constructoras que operan en Guayaquil.

En los países latinoamericanos, las empresas constructoras han realizado escasas transformaciones tecnológicas y operan según procedimientos tradicionales. Su productividad es baja y aumenta más lentamente que en

otras ramas, o sea que el valor relativo de los productos de la construcción aumenta en relación a otros productos industriales 1/ lo cual en parte puede ser contrarrestado por la tendencia a que los aumentos de productividad no se traduzcan en descenso de precios por efecto de la concentración. En todos los países capitalistas el sector construcción tiene formas de concentración específicas -sostiene Topalov-, produciéndose en ciertas fases del proceso, por ejemplo, la obra gruesa. Las grandes y medianas empresas reducen el volumen de obreros asalariados mediante la práctica de los subcontratos. Topalov sienta la hipótesis de que "el retardo histórico" de esta rama proviene del monopolio sobre "la condición esencial de la producción, el suelo urbano". Afirma este autor que en la construcción, la sobreganancia, desaparece sin haber estimulado la acumulación fijándose en forma de renta. El proceso puede asumir diferentes modalidades, a veces es el predominio de los propietarios del suelo, otra de los promotores inmobiliarios. Incluso cuando la empresa constructora cumple funciones de promoción y se beneficia de la renta del suelo, al funcionar parte de su capital en la compra de tierras y parte en la construcción se dificultaría la acumulación y las transformaciones tecnológicas.

Por otra parte, el freno a las transformaciones tecnológicas puede interpretarse en relación a las peculiaridades de la construcción dentro del sector industrial; mientras en las grandes empresas industriales es posible el desarrollo de la investigación tecnológica no lo es en empresas constructoras con menores tasas de ganancia y menores posibilidades de concentración.

Otros determinantes también actúan en los países latinoamericanos para impedir que "la producción de edificaciones principalmente residenciales pueda transformarse de manufactura en gran industria" 2/ Hay que tener en cuenta "los factores económicos-políticos" que tienen que ver con la gran proporción de sectores subempleados, desocupados y expulsados del campo ( y de ciudad intermedios) que pueden ser absorbidos por la construcción rápida

---

1/ TOPALOV C., op. cit., pág. 129.

2/ BOLIVAR T. Y LOVERA A., Notas sobre la industria de la construcción en Venezuela, Documento 1978.

mente y sin calificación previa soslayándose el problema que traería consigo la movilización de estos sectores si no fueran incorporados al mercado de trabajo.

El período de mayor expansión de la actividad de la construcción en el Ecuador corresponde al período 1970-78. Mientras que en el quinquenio 1955-1960 participa la construcción con un promedio del 3.6% en el PIB, en los quinquenios siguientes 1960-1965 y 1965-1970 crece hasta el 3.9 y 4.6% respectivamente para alcanzar en el período 1970-1978 el 4.7%.

En el cuadro N<sup>o</sup> 6 se puede observar que el producto de la construcción tiene más dinamismo que el PIB, aunque tiene mayor variabilidad. Esta constatación conduce a plantearnos la relación entre el sector de la construcción y los procesos económicos generales.

El sector construcción presenta altas tasas de crecimiento en el período 1971-1977 en las cuatro provincias consideradas siendo Guayas la provincia que presenta el mayor dinamismo aunque tenga volúmenes de valor declarado menores a los de Pichincha. Los coeficientes de correlación indican que en Guayas el sector está menos sometido a variaciones coyunturales que en las demás provincias (ver gráfico N<sup>o</sup> 1, coeficientes de correlación y tasas de crecimiento).

Señala F. Indovina 1/ que las diversas teorías explicativas acerca de los ciclos en la construcción pueden ser agrupadas en tres orientaciones:

"-no distinción entre "ciclo de la construcción" y "ciclo económico". No se reconoce en la práctica una peculiaridad propia del ciclo en la construcción; éste, se manifiesta según esa interpretación, paralelamente al ciclo económico general;

- la identificación de la característica "anticíclica" de la inversión en construcción. Desde esta posición, el ciclo en este sector no sólo se presentaría como independiente del ciclo económico general sino que desempeñaría un papel específicamente anticíclico. Estas posiciones hacen particular referencia a las variacio-

---

1/ INDOVINA F., El Despilfarro Inmobiliario G. GILI, Barcelona, 1977 Pág. 138.

CUADRO N° 6

PRODUCTO BRUTO INTERNO Y PRODUCTO DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION 1970 - 1978 (millones de sucres 1970)

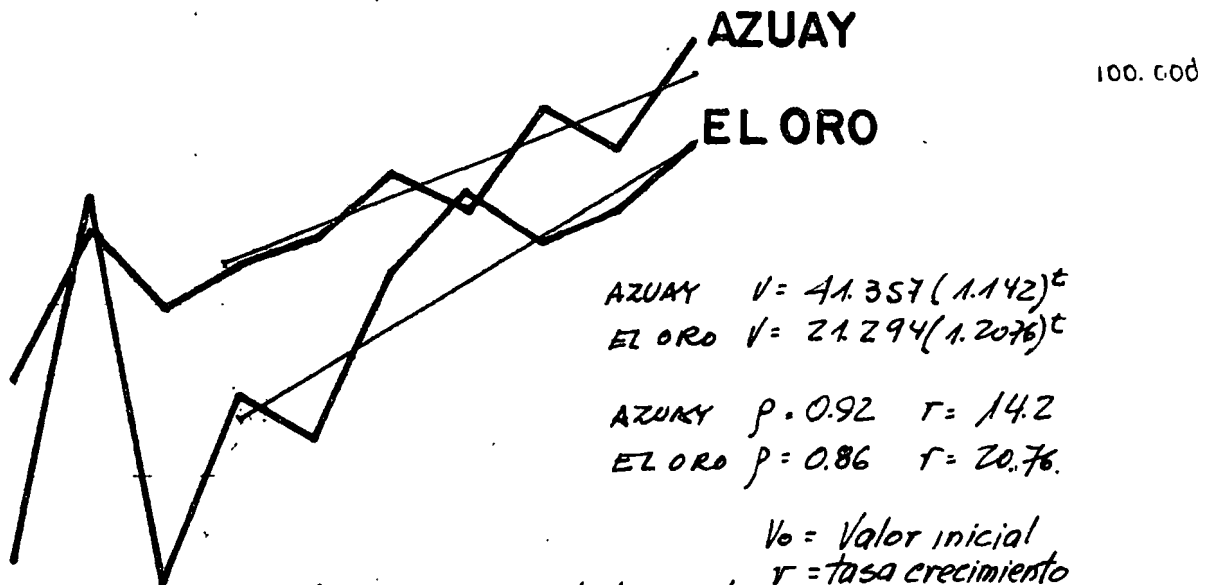
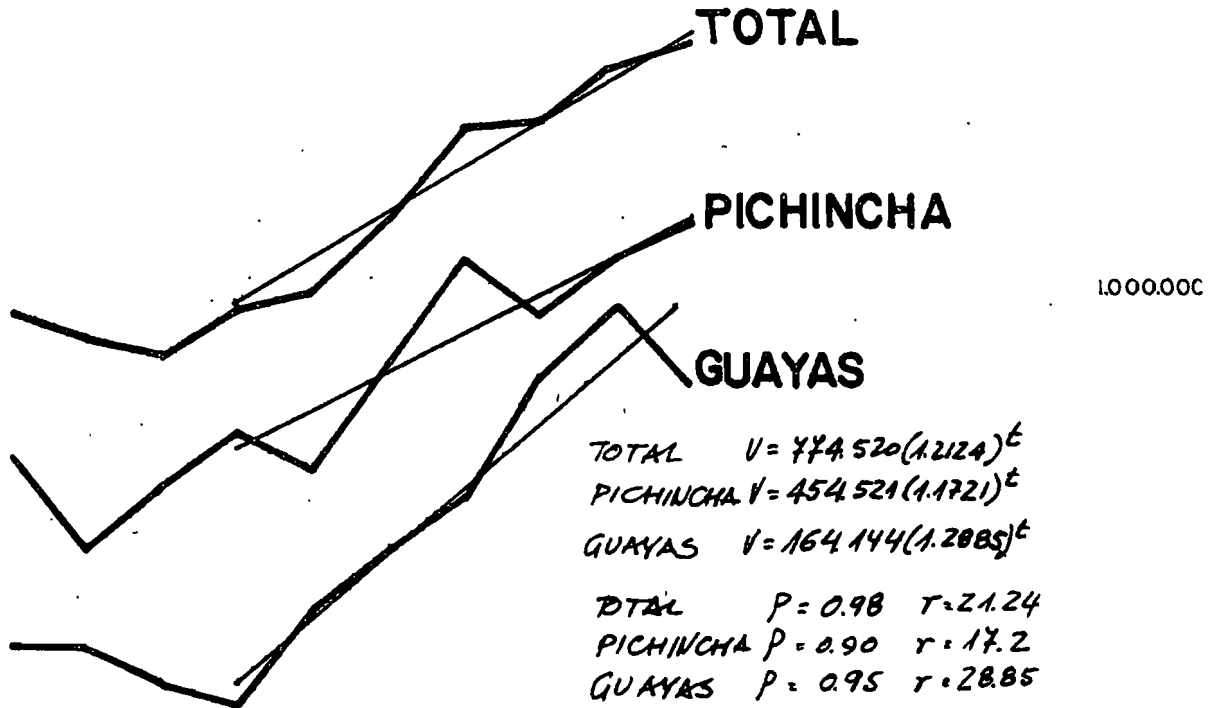
Años	PIB	PIC	PIC/PIB	Indice PI Base: 1970=100	Indice PIC
1970	34.275	1.441	4.2	100.0	100.0
1971	35.998	2.289	6.4	105.0	158.8
1972	38.507	1.658	4.3	112.3	115.1
1973	45.705	2.069	4.2	133.3	143.6
1974	53.750	2.900	5.4	156.8	201.2
1975	55.560	2.986	5.4	162.1	207.2
1976	60.977	3.289	5.4	177.9	228.2
1977	64.873	3.424	5.3	189.3	237.6
1978	69.264	1.516	2.2	202.1	105.2
TOTAL	458.909	21.572	4.7		

FUENTE: Junta Nacional de Planificación. División Industrias.

ELABORACION: Propia. !

GRAFICO I IV  
FUENTE CUADRO I  
ANEXO

## VALOR DECLARADO CONSTRUCCIONES POR PROVINCIAS SELECCIONAS (miles de sucres 1972)



Ecuaciones exponenciales 1971-1977.  $V = V_0(1+r)^t$

1968 69 70 71 72 73 74 75 76 77

$V_0$  = Valor inicial  
 $r$  = tasa crecimiento  
 $\rho$  = coef. correlación

1000

nes de las tasas de interés y a su incidencia en las decisiones de inversión en vivienda;

- finalmente se ha intentado identificar un ciclo en la construcción, típico, con características propias: amplitud mucho más regular y duración mucho más amplia que los demás ciclos económicos".

No es nuestra intención discutir estas teorías ni proponer líneas interpretativas en base a alguna de ellas, simplemente creemos que se debe avanzar en el análisis empírico a fin de tener elementos para plantear correctamente el problema en el caso ecuatoriano. Para un análisis de este tipo, que dé cuenta de las fluctuaciones del sector habría que considerar:

1. La evolución de las exportaciones distinguiendo por producto, fundamental en una economía de las características de la ecuatoriana, así como la consideración de su impacto diferencial por ciudad o región.
2. El tipo de inversión al interior del sector, inversión en vivienda para sectores de altos ingresos o para viviendas de interés social, inversión pública o privada, etc. y las disposiciones administrativas-financieras que las regulan.
3. Vinculaciones con los sectores de la construcción proveedores de insumos a los efectos de determinar su incidencia en el ciclo y la influencia de las fluctuaciones de la producción de viviendas y obras públicas en el estrangulamiento de la oferta y en la subida de precios.
4. La utilización económica y política del sector con propósitos coyunturales como el gasto en obras públicas o la construcción masiva de viviendas populares.

Aunque no existen datos estadísticos que permitan una clasificación de las unidades productivas que actúan en el sector, en base a datos proporcionados por informantes distinguiremos tentativamente varios grupos de empresas:

a) Un pequeño número de grandes empresas de producción continua que se dedican fundamentalmente a la producción de edificaciones en propiedad horizontal en altura y a la realización de grandes conjuntos comerciales y habitacionales presentan una incorporación progresiva de mecanización mediante utilización de nuevos equipos y herramientas, han introducido la prefabricación y métodos de racionalización del proceso, subcontratan con empresas especializadas partes de la edificación como por ejemplo la cimentación. Actúan integradas al capital promotor privado y mantienen estrecha vinculación con el sistema mutualista 1/.

b) Un grupo de medianas empresas que contratan fundamentalmente con instituciones del Estado (JNV-IESS) para ejecutar conjuntos habitacionales, las que tienen terreno, diseño 2/ y financiamiento. Mantienen producción continua. Poseen permanentemente sólo parte de la fuerza de trabajo y el resto lo contratan de acuerdo a las necesidades de la obra que están realizando (albañilería, plomería, etc).

c) Un grupo de pequeñas empresas que contratan con particulares que disponen del terreno y del financiamiento. Su producción es no continua y el personal fijo mínimo.

d) Empresas que realizan predominantemente obras de infraestructura (carreteras, puentes, etc.). Es el grupo que presenta más alta composición orgánica del capital. Parece ser un grupo poderoso al interior de la Cámara de la Construcción el que en ocasión de haberse detenido a partir de 1977 el gasto público ha planteado insistentemente sus aspiraciones en materia de financiamiento.

e) Empresas urbanizadoras que acondicionan los terrenos para dotarlos de los servicios infraestructurales como cloacas, acueductos, drenajes, vías, etc. y para adecuarlas físicamente mediante rellenos. Contratan fundamentalmente con los municipios y con las instituciones del Estado (BEV, IESS).

---

1/ El principal accionista de una de las principales empresas constructoras es Presidente de la Asociación de Mutualistas del Ecuador.

2/ En la licitación 1/80 del Plan de Emergencia de Vivienda Popular se licitó también el diseño.

f) Empresas que efectúan sólo partes de la edificación y que trabajan por cuenta de otras empresas (plomería, carpintería, electricidad, etc). El surgimiento de empresas que trabajan en fases de la construcción estaría en relación por una parte con la necesidad de mano de obra calificada para ciertos procesos, y por otra parte, con la limitada oferta de obreros especializados. La existencia de este tipo de empresas le permite trabajo continuado a los trabajadores y le asegura a la empresa disponibilidad de fuerza de trabajo calificada 1/. Dentro de este grupo existe un pequeño número de empresas que poseen una alta proporción de capital constante, en este caso la modalidad del subcontrato tiene la ventaja de no mantener equipo ocioso (por ejemplo, empresas de pilotaje).

Somos concientes del carácter preliminar y falta de precisión de esta clasificación. Para un análisis que desemboque en una tipología sería preciso definir claramente qué se entiende por empresas pequeñas, medianas y grandes, tomando en cuenta el capital constante, la mano de obra utilizada, el monto de las obras por año, los recursos tecnológicos, etc.

El estudio del modo de operación de los diferentes grupos de empresas es particularmente relevante para identificar qué tipo de empresas son las que realizan o están en condiciones de realizar innovaciones tecnológicas que contribuyan al avance de las fuerzas productivas en el sector. Al respecto nos parece importante lo señalado por O. Feinstein 2/:

---

1/ TOPALOV C., op. cit., pág.129 en relación a empresas que operan en Francia mediante subcontratos dice: "Esta forma de cooperación habitualmente no trae cambios fundamentales en la tecnología productiva: su interés radica habitualmente en una mejor coordinación de las obras, una reducción del trabajo muerto y, por consecuencia, una abreviación del período de producción. La cooperación por medio de subcontratos se mantiene inestable, permitiendo a la gran empresa desembarazarse de sus socios en períodos de crisis. Evita además la desvalorización cíclica de su propio capital trasladándolo al gran capital".

2/ FEINSTEIN O., Insumos de conocimiento en la planificación científico-tecnológica, Primer Seminario Nacional sobre política del Desarrollo Científico y Tecnológico D.C. (11) mayo de 1980.



La importancia del conocimiento sobre el modo en que funcionan y se articulan las unidades productivas es crucial en economías heterogéneas como la ecuatoriana, que presentan diferencias muy marcadas entre sectores e intrasectorialmente. Por ello es necesario (además del conocimiento sectorial) un conocimiento subsectorial o microsectorial para no incurrir en falacias de agregación al diseño políticas.

En la actualidad son muy escasos en Ecuador los estudios que revelan el modo de funcionamiento de las unidades productivas y sus interrelaciones; la falta de estos estudios básicos priva a la política tecnológica científica de insumos de conocimientos esenciales para diseñar políticas efectivas y/o eficientes de desarrollo científico-tecnológico. El carácter crítico de este insumo se pone de manifiesto cuando se consideran los posibles efectos contra-intuitivos de políticas en apariencia sensatas ...

Otro ejemplo: puede llegar a subsidiarse a través de exoneraciones y fondos especiales un proceso de modernización que sería encarado de todas formas por una fracción del sector (en cuyo caso la política sería ineficiente, despilfarrando fondos gubernamentales)".

Este tipo de consideraciones son precisamente las que no se han tenido en cuenta en la licitación 1/80 del Plan de Emergencia de la Vivienda Popular en Guayaquil. El BEV mediante un sistema de licitación "abierto" pretende introducir el sistema de pre-fabricación 1/. Es probable que un estudio sobre el grupo de empresas que operan con el BEV muestre la inviabilidad técnico-económica de tal objetivo y la conveniencia de que sea el propio estado el que defina cuáles son las tecnologías que respondan a las necesidades de los sectores populares de la ciudad de Guayaquil.

## 7. Financiación de la Producción Privada

Las especificidades que hemos señalado respecto a la producción de viviendas explican su dependencia de los mecanismos financieros. De estas especificidades resulta por un lado la necesidad de pre-financiamiento a las em

---

1/ El Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Plan de Emergencia de Viviendas Populares en Guayaquil. El Universo, 8 de mayo de 1980.

presas y promotores y por otro la necesidad de financiamiento a los usuarios.

Sólo haremos referencia a los sistemas privados de financiamiento de la producción privada "formal" (producción por encargo y promocional), dejando para más adelante lo relativo al financiamiento estatal de la producción estatal y privada 1/.

CUADRO N° 7

CREDITO OTORGADO POR EL SISTEMA FINANCIERO  
PRIVADO Y PUBLICO A LA CONSTRUCCION 1972 - 1977  
(en millones de sucres)

---

Años	Sector Público		Sector Privado	
	Crédito	Indice (base: 1972=100)	Crédito	Indice
1972	433	100.0	570	100.0
1973	427	98.6	960	168.4
1974	448	103.5	1515	265.8
1975	535	123.6	1491	261.6
1976	615	142.0	2492	437.2
1977	724	167.2	1280	224.6
TOTAL	3182		8308	

---

FUENTE: BEV-JNV-IESS-Superintendencia de Bancos - INEC.

ELABORACION: Propia.

---

En el período 1972-1977 el financiamiento privado es un 38% mayor que el financiamiento público. El cuadro muestra que la participación del financiamiento privado crece a lo largo del período reduciéndose bruscamente en 1977.

---

1/ No estudiaremos los posibles mecanismos o estrategias de financiamiento que adoptan los sectores populares para la producción por autoconstrucción y/o artesanal.

En cuanto a la composición del financiamiento privado en el período 1972-1977, se observa en el cuadro siguiente (Nº 8) que el 66.7% de éste corresponde al crédito bancario y otros, el 14.2% a las financieras y un 19.1% al mutualismo.

Las mutualistas y las financieras presentan un comportamiento bastante regular en el período, es el crédito bancario el factor que ha imprimido dinamismo al sector privado aumentando notablemente su importancia en el desarrollo de la construcción en el país, puede apreciarse cómo sus oscilaciones entre 1976 y 1977 -que serán explicadas más adelante- afectan al sector en su conjunto.

A continuación se proporcionará una visión más detallada de cada una de las fuentes de financiamiento.

A partir de 1962 surge una estructura privada específica de financiamiento de la construcción con la creación de las Asociaciones Mutualistas.

El Decreto Ley Nº 20 publicado en el Registro Oficial Nº 196 de 2 de julio de 1962 que creó el BEV facultó al mismo tiempo la creación de Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda con el propósito de que su acción se dirigiera a los sectores sociales que no dispongan de vivienda y que no tengan suficiente capacidad de ahorro como para poder construir con financiamiento propio. El Art. 4 del decreto ley antes citado establece:

"Las finalidades de las Asociaciones mencionadas en este título son las siguientes:

- a) Estimular el ahorro especialmente en las clases populares.
- b) Crear una reserva de capital para la provisión de viviendas baratas a sus socios.
- c) Obtener préstamos con el mismo objeto o concederlos.
- d) Realizar programas de vivienda, de acuerdo con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, la Junta Nacional de la Vivienda, los Municipios y demás instituciones competentes".

Las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito son instituciones de derecho privado con facultad de operar cuentas de ahorro para promover capitales y entregar a sus clientes préstamos para la compra de terrenos, cons-

CUADRO N° 8

CREDITO OTORGADO POR EL SISTEMA PRIVADO A LA CONSTRUCCION  
SEGUN INSTITUCIONES 1972 1977 (en millones de sucres)

	Mutualistas		Financieras		Bancarias y Otras		TOTAL	
	Crédito	Indice	Crédito	Indice	Crédito	Indice	Crédito	Indice
1972	179	100.0	109	100.0	282	100.0	570	100.0
1973	185	103.4	179	164.2	596	311.3	960	168.4
1974	232	129.6	193	177.1	1.090	386.2	1.515	265.8
1975	288	160.9	154	141.3	1.049	371.7	1.491	261.6
1976	329	183.8	233	213.3	1.930	683.3	2.492	437.2
1977	368	205.6	315	289.0	597	211.4	1.280	224.6
<b>TOTAL</b>	<b>1.581</b>	<b>19.1</b>	<b>1.183</b>	<b>14.2</b>	<b>5.544</b>	<b>55.7</b>	<b>8.308</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Superintendencia de Bancos - INEC.

ELABORACION: Propia 1/.

1/ Las encuestas de edificaciones de INEC contienen información de las fuentes de financiamiento clasificada en recursos propios (IESS, Mutualistas, BEV, y otros).

trucción, adquisición y mejoramiento de la vivienda. Están sometidas al control y supervisión del BEV y de la Superintendencia de Bancos.

Se organizaron para utilizar un préstamo de AID por un monto de cinco millones de dólares, operando en base al ahorro individual y de una contribución de tres veces la cantidad ahorrada que debía ser puesta por el BEV.

El sistema mutualista está integrado por once asociaciones radicadas dos en Quito y dos en Guayaquil, el resto están en Esmeraldas, Ambato, Cuenca, Riobamba, Ibarra, Machala y Portoviejo. Sólo dos mutualistas, la Benalcázar de Quito y la Previsión y Seguridad de Guayaquil actúan además como capital promotor ejecutando programas propios. Según se puede apreciar en el gráfico N° 2 el número de créditos otorgado por el sistema mutualista en el total del país y en Quito tiene una tendencia al estancamiento presentando en cambio en Guayaquil un gran dinamismo como se desprende de la alta tasa de crecimiento del 33.4%.

Actualmente casi un 90% de los recursos de las mutualistas provienen de depósitos del público por lo cual se puede considerar que en términos de captación de ahorros han tenido un importante éxito.

CUADRO N° 9

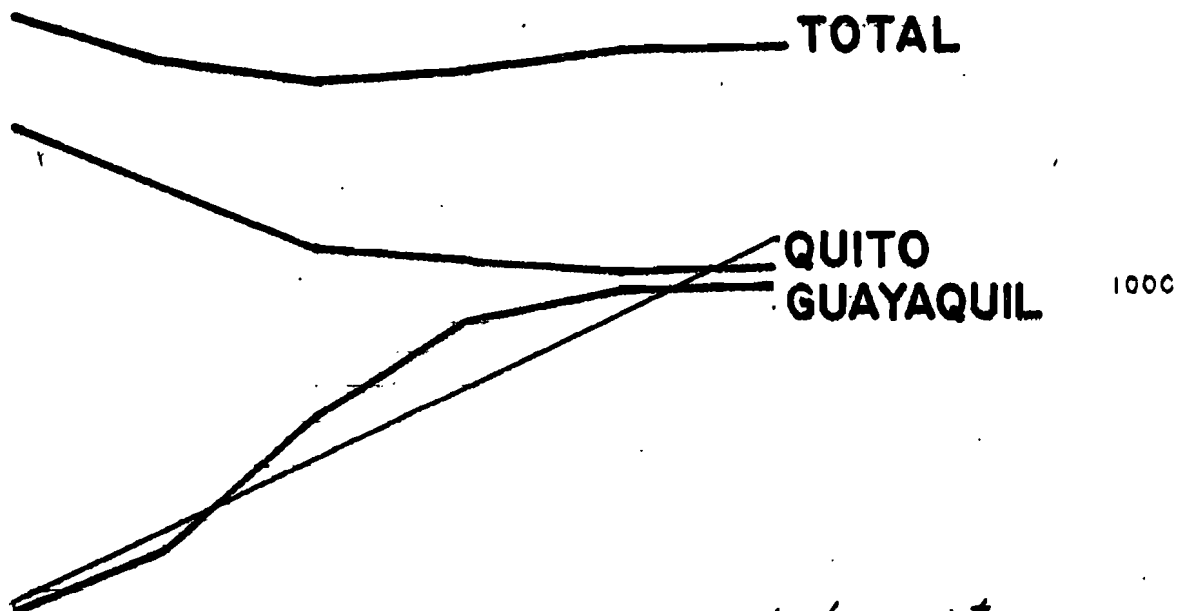
ORIGEN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA MUTUALISTA  
(Saldo al 31 de diciembre 1978 en millones de sucres)

Origen Recursos	Valor	%
Depósitos	4.362,3	89.9
Otras obligaciones	488.0	10.1
<b>TOTAL</b>	<b>4.850,3</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Superintendencia de Bancos, Memoria 1978.

GRAFICO 2 IV  
FUENTE CUADRO 4  
anexo

# NUMERO DE CREDITOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS POR MUTUALISTAS



Ecuaciones exponenciales 1974-1979  $V = V_0 (1+r)^t$

GUAYAQUIL	$V = 223.41 (1.3379)^t$	$P = 0.95$	$r = 33.79$
QUITO			$r = 0.90$
TOTAL			$r = 0.99$

74 75 76 77 78 79

Los depósitos tienen tres fuentes: depósitos de ahorro a la vista, depósitos de plazo fijo y depósitos del BEV 1/. Como se puede observar en el cuadro N<sup>o</sup> 10 los depósitos del BEV han decrecido por el cual el importante incremento de los depósitos de ahorros que se observa en el siguiente cuadro se debe a ahorros de particulares, debido a las tasas preferenciales de interés que paga por los depósitos de acuerdo a lo establecido por la Junta Monetaria (8 a 12% de interés anual según sean o no a plazo fijo).

El Estado ha establecido otras facilidades para las mutualistas, en el Decreto N<sup>o</sup> 1485 de 1972, se exonera a las mutualistas así como al BEV y cooperativas de vivienda, de todo impuesto, tasa, contribución fiscal o municipal, creada o a crearse, incluso el impuesto de alcabala, registro e inscripción, impuesto a las utilidades en la compra de predios urbanos.

Existe un Reglamento de Préstamo al constructor por el cual mediante aportaciones paralelas del 35% y 65% , por parte del constructor y la mutualista respectivamente, se podría realizar programas de viviendas en un volumen no menor de 10 ni mayor de 100 unidades cuyos costos no excedan las capacidades de crédito hipotecario de las mutualistas. Estos préstamos son hasta 4 años plazo a un 12% de interés anual más una comisión fija única del 2%. Se trata de "créditos puentes": se entrega al constructor para prefinanciamiento de la construcción y luego se transfiere al comprador de la vivienda.

Los préstamos individuales se pueden otorgar a cualquier persona que tenga libreta de ahorros con un depósito mínimo mantenido durante 6 meses y que llene determinados requisitos.

---

1/ Reglamento de inversiones y préstamos, Quito, 1977, Art. 41: "EL BEV otorgará a las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda líneas de crédito bajo forma de depósitos a la vista para que tales asociaciones otorguen a sus socios los préstamos hipotecarios autorizados por la ley y el reglamento especial que rige al sistema mutualista. Estos depósitos devengan el interés establecido por el Directorio del Banco, no requerirá garantía hipotecaria por parte de la mutualista y serán amortizados mediante cesión de hipotecas en los plazos y cuotas determinados por el Banco para cada depósito".

CUADRO N° 10

DEPOSITOS REALIZADOS POR MUTUALISTAS 1968-1978  
(miles de sucres)

Años	TOTAL DEPOSITOS		DEPOSITOS BEV	
	Valor	S/.1972	Valor	S/.1972
1968	161.211	210.733	102.920	134.536
1969	178.830	219.963	96.803	119.069
1970	270.586	316.475	112.623	131.723
1971	419.399	452.426	117.153	126.379
1972	584.503	584.503	89.966	89.966
1973	941.365	933.066	138.961	122.974
1974	1.535.109	1.102.017	205.205	147.312
1975	1.986.326	1.236.046	223.897	139.326
1976	2.777.404	1.561.216	196.007	110.178
1977	3.677.078	1.821.237	175.664	87.005
1978	4.362.276	1.943.107	152.028	67.718
1979			124.874	50.434

FUENTE: Superintendencia de Bancos, Memoria 1978.



PRESTAMOS POR CONSTRUCCION O COMPRA DE VIVIENDA

---

Avalúo	Préstamo	Aporte personal Prestatario	Ahorro Retenido	Plazo (años)
Hasta 350.000	90% (315.000)	10% ( 35.000)	2%	25
Hasta 560.000	80% (450.000)	20% (112.000)	3%	25
Hasta 900.000	75% (675.000)	25% (225.000)	4%	25
Préstamos para compra de terrenos				
Hasta 335.000	90% (300.000)	10% ( 33.500)	2%	10
Préstamos para ampliación, terminación o mejora de la vivienda				
Hasta 412.000	(300.000)	(112.500)	4%	10

---

Como se observa en el cuadro anterior el ahorro mínimo está en relación al destino y monto del préstamo. El beneficiario se obliga a mantener en su cuenta de ahorros por el tiempo que demore en pagar el préstamo una cantidad igual o superior al porcentaje del ahorro que le es requerido. El aporte tiene que ser depositado por el solicitante en la cuenta de ahorros como requisito previo para que la mutualista pueda otorgarle el crédito. También el aporte está en función del destino y del monto del préstamo.

Con el salario mínimo de 2.000 sucres el máximo que pueden prestar las mutualistas es de 900.000 sucres que equivale a 450 salarios mínimos vitales 1/.

El valor del dividendo mensual que debe pagar un prestatario comprende la amortización del capital prestado, los intereses (12%) sobre el saldo deudor, el 1 % de seguro contra incendio, depósito e hipoteca. Considerando los préstamos promedio otorgados en 1977 en Quito y Guayaquil 2/ y

---

1/ La JNV en enero de 1980 ha resuelto "que mientras no se establezca la incidencia de los nuevos salarios en el costo de las construcciones mantener el actual monto en sucres de los préstamos hipotecarios que pueden conceder las mutualistas".

2/ Ver Cuadro N° 4 del Capítulo V.

teniendo en cuenta que la amortización no podría sobrepasar más allá de un 20% del ingreso, la familia que accede a un préstamo promedio del mutualismo tendría que tener en Quito un ingreso de S/21.445 y en Guayaquil de S/. 17.180. Considerando la distribución de ingresos para estas ciudades (ver anexo), encontramos que solamente un 16% de hogares en la capital y un 11% de hogares en Guayaquil estarían en posibilidad de acceder a estos préstamos.

	QUITO	GUAYAQUIL
Préstamos promedio <u>1/</u>	S/ 287.316	S/ 230.132
Aporte	28.732	23.013
Ahorro mínimo	5.746	4.603
Cuota de amortización	4.289	3.436

Muy lejos se encuentra el mutualismo de "estimular el ahorro de las clases populares" para "crear una reserva de capital para la provisión de viviendas baratas a sus socios".

Las mutualistas así organizadas tienen como función recolectar y concretar capital procedente de ahorristas privados y de los préstamos institucionales para transformarlo en capital que entre al proceso de producción al ser prestado a empresas constructoras de viviendas y para transformarlo en fondo de consumo al ser prestado a compradores de viviendas ya construidas en forma de crédito hipotecario. Por estas dos vías se responde a las necesidades del capital constructor y promotor de disponer de una masa de dinero para su actividad.

Existen indicios de pugnas al interior del capital promotor por el control de Mutualismo. Últimamente el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes liderado por el Ing. Rodolfo Baquerizo, legislador cefepista y socio de una promotora de conjuntos habitacionales (VIS) ha propuesto un proyecto de ley mediante el cual se reforman algunas disposiciones de la ley que regula el mutualismo fundamentalmente en lo relativo a la composición de los directorios. Este proyecto provocó la reacción de la Asociación de Mutualistas del Ecuador cuyo presidente -Ing. Rubén Chalela C- es el principal socio de una de las mayores empresas constructoras de edifi-

---

1/ Calculado sobre datos de inversiones y préstamos del Sistema Mutualista de la Superintendencia de Bancos, Memoria de 1978.

cios de propiedad horizontal en altura 1/.

### La Banca Privada

La Banca privada opera en dos líneas respecto a los préstamos para la construcción: los préstamos hipotecarios con emisión de cédulas hipotecarias y los préstamos hipotecarios sin emisión de cédulas o comunes. Los préstamos con emisión de cédulas de amortización gradual son los más utilizados por parte de los compradores de vivienda.

El banco al conceder un préstamo hipotecario emite cédulas por un valor igual al crédito concedido que son negociados por el propio banco emisor que las compra fijando el descuento de compra correspondiente o bien son negociadas en el mercado de valores. El pago de la obligación, por parte del deudor hipotecario, se realiza en dinero en efectivo o también en cédulas en la parte que corresponde a amortización de capital únicamente, mas no en lo que respecta a intereses y comisiones. Los créditos hipotecarios bancarios son en general a 10 años plazo. Las cédulas que emiten los bancos se redimen cada semestre mediante sorteos públicos efectuados en cada banco emisor en presencia de un delegado de la Superintendencia de Bancos. El dividendo anual de un préstamo hipotecario es del 18% anual. Dentro de ese porcentaje el 12% corresponde a intereses que ganan los compradores de cédulas; el resto, o sea, el 6% restante corresponde a comisiones y a la amortización gradual del capital prestado.

Los bancos más importantes además de sus departamentos de crédito hipotecario tienen departamentos inmobiliarios para la realización de estudios técnicos y para la administración inmobiliaria, aunque no se constituyan en promotores pueden actuar como socios.

Recurren a esta vía la demanda de vivienda correspondiente a sectores de altos ingresos que aspiran a montos de créditos por encima de los topes permitidos a las mutualistas, a quienes no les afecta los altos costos y descuentos que tienen que asumir al hacer uso de este tipo de crédito. Aunque no se dispone de datos sobre el tipo de empresas que recurren a este financiamiento se ha sostenido 2/ que las empresas medianas y pequeñas

---

1/ El Comercio, junio 30 de 1980.

2/ CONSULTEC, op. cit., pág. 78.

son las que preferentemente lo utilizan ya que el sistema mutualista sólo les proporciona un 65% del financiamiento total. En 1977 las cédulas hipotecarias sufrieron la competencia de otros papeles fiduciarios, principalmente los bonos de la estabilización monetaria, por lo cual las Cámaras de la Construcción han reclamado medidas en cuanto a convertibilidad, intereses pagados y exoneración de gravámenes. 1/.

#### Las Compañías Financieras

A partir de 1976 se han agregado a la Corporación Financiera (COFIEC) importantes financieras privadas que han canalizado en 1977 un 13% de sus recursos al sector construcción.

En general, los préstamos se otorgan con garantía hipotecaria y se realizan en dólares. Se cobra el 4% de comisión bancaria sobre el total del préstamo concedido y un impuesto de registro del crédito en el Banco Central. El plazo máximo concedido es de dos años y el mínimo de seis meses. El tipo de interés más común cobrado en 1977 oscila entre 9.5% y 10.5%.

Las empresas más grandes del sector se financiarían además a través de las financieras privadas y de los préstamos externos. Si bien la inversión extranjera directa en construcción fue prohibida en 1976 ello no impide que actúen capitales extranjeros a través de empresas nacionales que actúan como prestanombre. No hay ninguna norma que obstaculice el otorgamiento de préstamos externos a corto y mediano plazo, estos préstamos se realizan con el aval de un banco local registrándose en el Banco Central.

---

1/ EXPRESO, 9 de septiembre de 1979. Los legisladores Ing. León Febres Cordero y Dr. J. Velásquez Herrera, presentaron a consideración de la Cámara Nacional de Representantes un proyecto de ley mediante el cual la banca privada podría otorgar préstamos de amortización gradual mediante emisión de cédulas hipotecarias para "adquisición de vivienda barata urbana, por un plazo de 30 años para lo cual se establece el mecanismo de la inversión forzosa en cédulas hipotecarias por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Banco Ecuatoriano de la Vivienda (IESS-BEV) y mutualistas. Este proyecto está destinado a favorecer a la banca privada permitiéndole aumentar la demanda utilizando los recursos de los organismos financieros especializados que tienen una financiación más barata.

Los bancos privados y las compañías financieras actuarían como socios en la promoción junto al capital constructor y promotor 1/.

La ruptura de la dependencia con respecto al sistema financiero que tiene su propia dinámica y que además es objeto de frecuentes intervenciones del Estado con propósitos estabilizadores y de manipulación de la economía ha sido desde hace algunos años preocupación de la Federación de Cámaras de la Construcción y de las Cámaras de Quito y Guayaquil. El principal problema según la Federación de Cámaras de la Construcción se presenta en las empresas que operan en obras públicas de vialidad "ya que el volumen de crédito bancario que después de los adelantos constituye la principal fuente de capital-trabajo de dichas empresas, no ha crecido al volumen de las obras a realizar" 2/. Es así que la Federación ha llegado a proponer la creación de un sistema financiero propio elaborando un proyecto de creación de un Banco Ecuatoriano de la Construcción de manera de poder asumir el control directo del capital financiero en la construcción. Esta institución considera que se debería llegar al establecimiento del Banco Interamericano de la Construcción a fin de "canalizar los recursos financieros de diferentes partes del mundo hacia los países latinoamericanos dedicados a la industria de la construcción. Dar servicios de financiamiento y refinanciamiento al sector público de la construcción"3/. La finalidad de tal iniciativa es adquirir un papel protagónico en las negociaciones con las organizaciones financieras internacionales y en la administración de los fondos.

Las posibilidades de éxito del capital constructor-promotor por el predominio dentro del sector inmobiliario dependen de procesos económicos más globales que tienen que ver con el tipo de acumulación que dinamiza al conjunto de la economía.

---

1/ Entrevistas a profesionales (arquitectos e ingenieros) vinculados a una empresa constructora, mayo 1980.

2/ Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción, Banco Ecuatoriano de la Construcción, Estudio preliminar, Quito S/F.

3/ Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción, Banco Ecuatoriano de la Construcción, op. cit., y El Comercio, abril 10. de 1980.

De este estudio exploratorio de las diferentes formas de producción y financiamiento de las viviendas en Guayaquil se pueden extraer tentativamente algunas proposiciones que podrían orientar la realización de investigaciones más profundas:

1. Los procesos que se están manifestando actualmente en los asentamientos precarios: el avance de la tugurización del suburbio y la implantación masiva de pobladores en nuevas zonas de invasión, no están suficientemente estudiados en cuanto a características sociales, económicas, culturales de los pobladores, características del mercado de tierras al interior de los asentamientos (traspaso y venta de terrenos sin títulos), modalidades de uso del espacio, tipos y modalidades de funcionamiento de las organizaciones que allí han surgido lo cual es indispensable para iniciar acciones de mejoramiento y de construcción de viviendas en esas áreas. Como veremos en el último capítulo, ésta es la causa fundamental del fracaso del intento de la JNV de iniciar un programa de autoconstrucción con pobladores de un asentamiento invadido.

2. El problema de la tierra presenta importantes dificultades para su solución en relación con:

- las trabas de orden político, y administrativo señaladas;
- las resistencias al establecimiento de zonas de reserva para las instituciones públicas viviendistas -única manera de adelantarse al crecimiento urbano y no comprar tierras alejadas ya valorizadas -por parte del capital promotor y terratenientes.

Creemos necesario ahondar en futuros trabajos, el análisis del sector inmobiliario para poder identificar más precisamente las resistencias a las intervenciones planificadas que intentan regular parte de las ganancias especulativas del mercado inmobiliario.

## CAPITULO V

### LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y LA ACCION HABITACIONAL

En esta parte se analizarán las características generales de las dos instituciones estatales que se dedican a la producción y financiamiento de viviendas.

En el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se hará un análisis preliminar proporcionando un cuadro general de la institución a fin de ubicar el rol que cumple su acción habitacional 1/.

Con respecto al Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda (BEV-JNV) se mostrará el proceso de desarrollo institucional en relación a la coyuntura político-económica así como el marco legal y financiero de su gestión.

#### 1. Características Generales de la Acción Habitacional de las Instituciones Estatales

Las dos instituciones públicas vivendistas financian en el período 1974-77 el 66.7% del total de viviendas construídas en el país, correspondiendo el 30.1% al IESS y el 36.6% al BEV-JNV. (Cuadro N° 1).

El gráfico N° 1 muestra el mayor dinamismo del BEV-JNV frente a las demás instituciones. Mientras la tasa de crecimiento del número de créditos del BEV-JNV es del 22.1 la del IESS es del 4.5%. Por otra parte la acción del IESS presenta mayores oscilaciones coyunturales que la del BEV - JNV. (ver coeficientes correlativos cuadro N° 1).

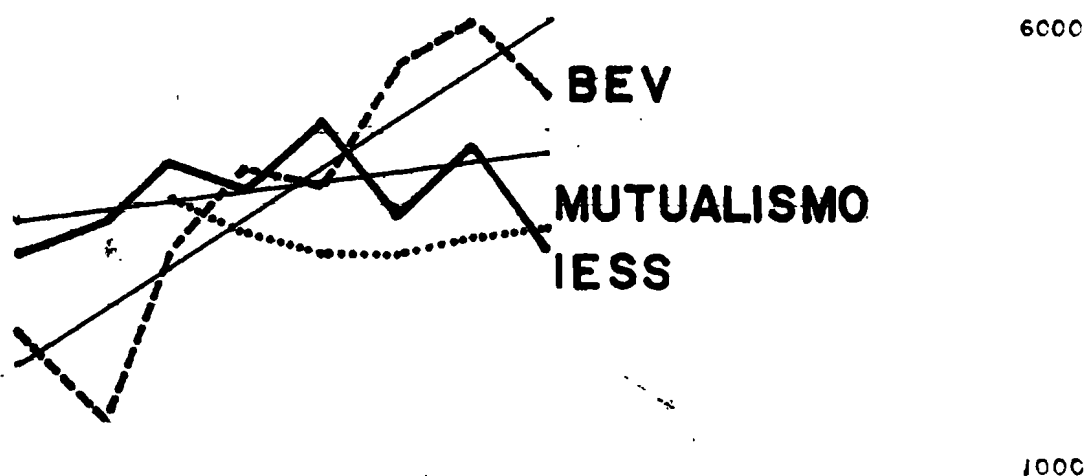
Teniendo en cuenta el monto del financiamiento vemos en el Cuadro N° 2 que con el 25.4% de recursos las instituciones públicas financian el 66.7% de las viviendas del sector formal de todo el país. El BEV con el 12.4% del valor de los créditos financia el 33.6% mientras que el IESS con el 13.0% del valor financia el 30.1% de las viviendas. Esta constatación nos conduce a mostrar más adelante las diferencias en el monto promedio de los préstamos del sector público y del mutualismo.

---

1/. La información que se dispuso sobre el IESS fue muy limitada, así por ejemplo no se encontraron series de datos sobre distribución geográfica de las solicitudes de crédito hipotecario, sobre niveles de salarios de la población afiliada, sobre precios de venta de las viviendas.

GRAFICO I V  
FUENTE CUADROS  
2 3y4  
anexo

### NUMERO DE CREDITOS CONCEDIDOS      TOTALES



*Ecuaciones exponenciales*  
 $V = V_0 (1+r)^t$

IESS  $V = 2711.07 (1.045)^t$

BEV  $V = 1289.36 (1.221)^t$

$r = 0.62$      $T = 4.5$

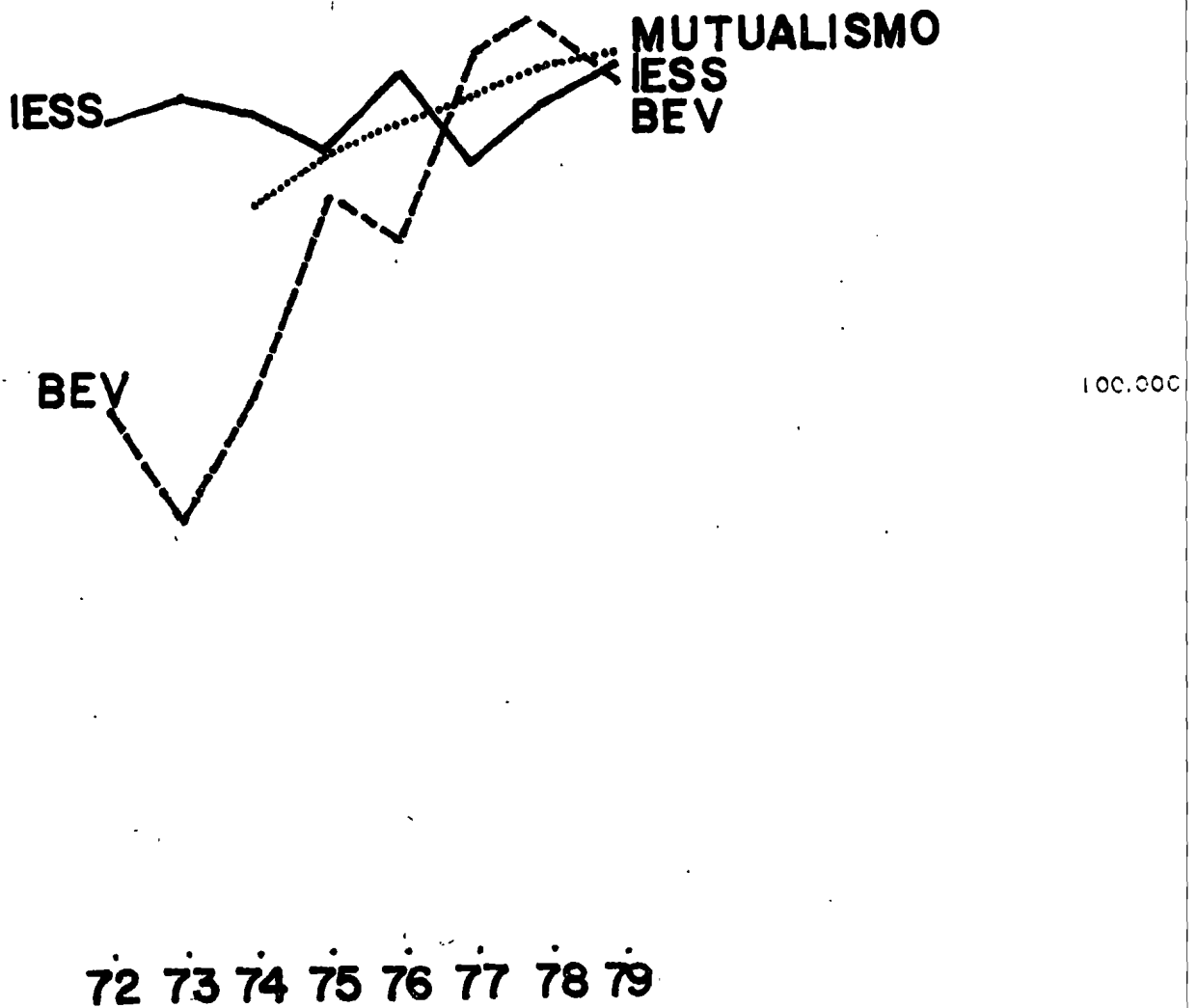
$r = 0.89$      $T = 22.1$

72 73 74 75 76 77 78 79



GRAFICO 2  
FUENTE: CUADRO  
2, 3 y 4.  
anexo

### VALOR DE CREDITOS CONCEDIDOS TODO EL PAIS miles de sucres de 1972



CUADRO N° 1

NUMERO DE CREDITOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS EN EL TOTAL DEL PAIS 1976-1977

Años	BEV-JNV	IESS	Total Público	Mutualistas	Otros	Total Privado	TOTAL
1976	3.215	4.146	7.361	2.419	1.712	4.131	11.492
1977	5.357	2.921	8.278	2.565	1.103	3.668	11.946
TOTAL	8.572	7.067	15.639	4.984	2.815	7.799	23.438
%	36.6	30.1	66.7	21.3	12.0	33.3	100.0

FUENTES: Superintendencia de Bancos, Memoria 1978;  
IESS Departamento de Crédito;  
INEC Encuesta de Edificaciones.  
ELABORACION: Propia.

CUADRO N° 2

VALOR DE LOS CREDITOS OTORGADOS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA  
1976-1977 (precios en 1972 - miles de sucres)

Años	BEV-JNV	IESS	Total Público	Mutualista	Financieras	Bancario y otros	TOTAL
1976	206.904	408.563	615.467	329.047	233.277	1.357.783	2.535.574
1977	447.936	276.117	724.053	368.417	314.512	1.327.780	2.734.762
TOTAL	654.840	684.680	1.339.520	697.464	547.789	2.685.563	5.270.336
%	12.4	13.0	24.5	13.2	10.4	51.0	100.0

FUENTES: Superintendencia de Bancos, Memoria 1978;  
IESS Departamento de Crédito;  
INEC Encuesta de edificaciones.  
ELABORACION: Propia.

Del análisis del Cuadro N° 3 se desprende la desigual distribución del crédito público para vivienda en el país concentrando las provincias de Guayas y Pichincha el 79.8% del total del crédito otorgado en el año 1976 1/ En el mismo cuadro se observa cómo el crédito per cápita de Pichincha es aproximadamente un 82% más alto que el de Guayas presentando las provincias de la Costa y del Oriente los más bajos valores.

Es importante destacar que el BEV presenta la mayor concentración del crédito en Guayaquil mientras que el IESS concentra el crédito en mayor proporción en Quito.

El Cuadro N° 4 muestra que la oferta del BEV - IESS y Mutualistas se dirige a diferentes sectores sociales. El BEV es la institución que financia las viviendas de más bajo precio. El IESS presenta una situación intermedia financiando viviendas de más alto precio promedio que el BEV pero inferiores en precio a las del Mutualismo. En el período considerado las tres instituciones conceden créditos promedios más altos en Quito que en Guayaquil siendo más significativa la diferencia en el caso del BEV cuyos créditos de Quito son un 30% más altos que los de Guayaquil. A partir de 1974, se observa que el IESS tanto en Quito como en Guayaquil baja el monto del crédito promedio haciéndose menor la diferencia entre el BEV y el IESS. El mutualismo por su parte manifiesta la tendencia de subir el precio promedio de su oferta, sobre todo en Guayaquil en los dos últimos años.

De acuerdo a la información disponible podemos estimar en base al préstamo promedio de 1977 del BEV, de Quito y Guayaquil, que estarán en posibilidades de acceder a este préstamo un 24% de los hogares de Quito y un 34% de los hogares de Guayaquil 2/.

En relación al IESS veremos más adelante que su cobertura sobre la población total es muy reducida, en 1977 en Quito un 27.1% de la población que tiene posibilidades de acceder al préstamo promedio.

1/ Sólo se analiza la distribución regional para un año por no disponer de series de datos para el IESS.

2/ Se tomaron como base los préstamos promedio para 1977 de Quito y Guayaquil: S/. 217.762 y S/. 140.034 respectivamente. Se calcularon las amortizaciones mensuales: S/. 2.106 y S/. 1.356 estimándose el sueldo mensual considerando la amortización como un 20% de éste: S/. 10.520 y 6.780. Para calcular el porcentaje de población con posibilidades de acceder se tomó en cuenta la distribución de ingresos para Quito y Guayaquil de la Encuesta de Hogares de INEC para 1977 (ver anexo).

CUADRO N° 3

DISTRIBUCION REGIONAL DEL CREDITO PUBLICO PARA VIVIENDA 1976

	B.E.V.-J.N.V.			IESS				TOTAL		Por 1000 Hab.	
	Núm. Créd.	%	Valor Créd.	%	Núm. Créd.	%	Valor Créd.	%	Valor		%
Pichincha	10 42	32.41	115.753	31.45	1870	45.1	365.829	50.2	481.582	44.0	480
Azuay	162	5.04	32.623	8.86	120	2.9	19.771	2.6	52.394	4.8	143
Chimborazo	53	1.65	9.639	2.62	47	1.0	6.958	1.0	16.597	1.5	54
Carchi	167	5.20	9.064	2.46	14	0.3	2.323	0.3	11.387	1.0	94
Tungurahua	57	1.77	7.611	2.07	75	1.8	12.696	1.7	20.307	1.9	73
Cotopaxi	1	0.03	180	0.05	12	1.0	7.108	1.0	7.288	0.6	31
Loja	66	2.05	8.753	2.38	107	2.6	17.221	2.3	25.974	2.4	76
Imbabura	7	0.22	601	0.16	103	2.5	12.726	1.8	13.327	1.2	62
Bolívar	57	1.77	7.506	2.04	15	0.4	2.079	0.3	9.585	0.9	66
Cañar	19	0.59	2.930	0.79	25	0.6	4.208	0.6	7.128	0.7	49
Guayas	1407	43.76	154.740	42.04	1487	35.9	236.631	32.7	393.371	35.8	260
Manabí	95	2.96	14.673	3.99	104	2.5	15.836	2.1	30.509	2.8	37
Los Ríos	74	2.30	2.445	0.66	56	1.4	9.149	1.3	11.594	1.1	30
El Oro	4	0.13	676	0.18	32	0.8	4.361	0.9	5.037	0.5	19
Esmeraldas	3	0.99	698	0.02	28	0.7	4.873	0.7	5.571	0.5	27
Provincias Orientales	1	0.03	200	0.06	20	0.5	2.888	0.4	3.088	0.3	17
Galápagos					1		173		173		42
<b>TOTAL</b>	<b>3215</b>	<b>100.0</b>	<b>368.082</b>	<b>100.0</b>	<b>4146</b>	<b>100.0</b>	<b>726.830</b>	<b>100.0</b>	<b>1'094.912</b>	<b>100.0</b>	

FUENTES: I.E.S.S., Dpto. Crédito;  
Superintendencia de Bancos.

ELABORACION: Propia.

(1) Sólo se analiza la distribución regional para un año por no disponer de series de datos para el IESS.

**CREDITOS PROMEDIO DEL SECTOR PUBLICO Y DEL  
SISTEMA MUTUALISTA PARA VIVIENDA. 1972-79**  
(precios de 1.972)

	B.E.V. J.N.V.	IESS	MUTUALISMO	3/1	3/2	2/1
1972						
QUITO	69.97	134.31	-	-	-	1.92
GUAYAQUIL	26.09	139.52	-	-	-	5.35
1973						
QUITO	51.26	126.32	-	-	-	2.46
GUAYAQUIL	46.48	142.17	-	-	-	5.05
1974						
QUITO	42.44	104.47	104.47	1.75	0.71	2.46
GUAYAQUIL	27.50	76.59	79.59	3.66	1.32	2.79
1975						
QUITO	76.92	91.23	119.51	1.55	1.31	1.19
GUAYAQUIL	57.16	80.05	148.46	2.6	1.85	1.40
1976						
QUITO	62.18	102.09	154.21	2.48	1.51	1.64
GUAYAQUIL	61.86	88.57	114.08	1.84	1.28	1.43
1977						
QUITO	107.86	93.40	142.31	1.31	1.52	0.87
GUAYAQUIL	69.36	101.75	132.02	1.77	1.21	1.47
1978						
QUITO	99.10	105.85	165.62	1.67	1.56	1.07
GUAYAQUIL	76.34	93.39	140.02	1.36	1.49	1.22
1979						
QUITO	85.98	-	162.56	1.89	-	-
GUAYAQUIL	95.22	-	176.37	1.85	-	-
$\bar{X}$ QUITO	54.46	108.24	136.46			
$\bar{X}$ GUAYAQUIL	57.32	103.15	133.78			
$\bar{X}$ QUITO $\bar{X}$ GUA YAQUIL	1.30	1.05	1.02			

FUENTE: Superintendencia de Bancos, Memoria 1.978;  
I.E.S.S. Departamento de Crédito.

ELABORACION: Propia.

## 2. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El financiamiento público de viviendas aparece vinculado a las instituciones de seguridad social cuyo primer antecedente es la Caja de Pensiones surgida en 1928 1/. En esta época surge también el Banco Central, el Banco Hipotecario, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo; estas transformaciones institucionales del período 1925 a 1930 permiten el afianzamiento del Estado como instrumento de realización y control luego de la Revolución Juliana. Más tarde se creó conjuntamente el Seguro Social Obligatorio y el aparato estatal para su aplicación, el Instituto Nacional de Previsión Social, entidad autónoma bajo la supervigilancia del Ministerio de Previsión Social y Trabajo 2/, para empleados públicos, privados y asalariados. En 1937 entra a funcionar la Caja del Seguro para empleados privados y obreros la cual por primera vez en Ecuador financia la adquisición de viviendas en urbanizaciones a través de préstamos hipotecarios. La primera urbanización que se realiza en Quito es el barrio Bolívar en el año 1945 con 215 viviendas unifamiliares y en Guayaquil, en 1942, se construye la ciudadela Grace con 30 viviendas unifamiliares para trabajadores de esa empresa.

La unificación de la Caja de Pensiones y del Seguro en la Caja Nacional del Seguro Social se enmarca dentro de las acciones reformadas del Gobierno de la Junta Militar, en la esfera administrativa 3/.

Medida impulsada por el Estado de la que resultaron más favorecidos los empleados públicos y bancarios de la Caja de Pensiones, caja que estaba desfinanciada a causa de la consuetudinaria mora del Estado, y al fusionarse con la Caja del Seguro que no tenía problemas financieros pudo atender las demandas de esos sectores de afiliados.

---

1/ Decreto N°18, R.O. 59 de 13 de marzo de 1928. Ley de Jubilación, monte pío civil, ahorro y cooperativa, para empleados públicos y bancarios públicos y privados.

2/ Decreto N° 12, R.O. N° 8 de octubre 1935.

3/ Decreto N° 517 de 19 de septiembre de 1963.

La ampliación del Seguro Social en este período, así como su cambio administrativo surgen del modelo desarrollista-modernizante puesto en marcha por la Junta Militar; la iniciativa parte del Estado, quien problematizó las necesidades de ciertos sectores sociales a los que concedió el beneficio de la protección de la seguridad social 1/.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene como objetivo prestar servicios médicos, jubilaciones, pensiones de invalidez, seguro de cesantía, y además otorga préstamos para vivienda al amparo de una disposición que establece que puede realizar inversiones para sus afiliados. Resulta claro que la vivienda no se ha incorporado a la seguridad social como una prestación más sino como una inversión que sirve a la valorización de los capitales del sector inmobiliario y a la acumulación interna aunque en los últimos años los intereses reales de los créditos han sido negativos a causa del proceso inflacionario.

El IESS se caracteriza por presentar una baja cobertura poblacional. A lo largo del período 1972-1979 el porcentaje de población afiliada en relación a la población económicamente activa ha ido creciendo lentamente hasta alcanzar en 1979 la máxima cobertura del 20%. Puede observarse en el Cuadro N° 5 que las tasas de incremento de la población afiliada son levemente decrecientes.

El origen de los recursos proviene de los aportes de los trabajadores y patrones, de las utilidades de las inversiones en empresas en las cuales es accionista, de los intereses de créditos otorgados a personas e instituciones, de valores fiduciarios y de intereses por depósitos bancarios a plazo fijo. Mientras que la proporción de aportes en los recursos ha tendido a decrecer, la proporción de recursos que se obtienen de las inversiones realizadas ha resultado creciente (ver cuadro N° 6).

Como se puede observar en el Cuadro N° 7 el monto de las prestaciones en el período considerado no crece en relación al aumento del número de afiliados de modo que el valor de las prestaciones por afiliado tiende a decrecer.

---

1/ GARCIA R., La Seguridad Social en el Ecuador: análisis social-político e institucional, Tesis del curso postgrado de la Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO Sede Académica de Quito, Inédita, 1980.



CUADRO N° 5

COBERTURA POBLACIONAL DEL SEGURO SOCIAL  
1971-1979

---

Años	% Población afiliada Población Total	Población afiliada PEA	Tasas Increm. Pob. afiliada
1971	5.3	15.7	-
1972	5.5	16.2	6.47
1973	5.6	16.8	6.30
1974	5.7	17.3	5.97
1975	5.9	17.9	6.40
1976	6.1	18.5	6.00
1977	6.2	19.0	5.88
1978	6.3	19.4	5.76
1979	6.5	20.0	5.64

---

FUENTE: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

ELABORACION: Propia.

---

CUADRO N° 6

ORIGEN DE LOS RECURSOS DEL IESS

(%)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Saldo Anterior	6.0	4.0	12.0	17.0	15.0	15.0	20.0	8.0
Aportes	63.0	60.0	60.0	60.0	54.0	56.0	50.0	49.0
Contribución del Estado	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversiones	18.0	24.0	18.0	13.0	15.0	12.0	30.0	43.0
Otros ingresos	13.0	12.0	10.0	10.0	16.0	17.0	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: IESS.

CUADRO N° 7

PRESTACIONES DEL IESS 1972 - 1979

(miles de sucres 1972)

---

Años	Valor Prestaciones	Indice Base:72=100	Número Afiliados	Valor Pres. por afiliado
1972	1.240.000	100.0	349.944	3.545
1973	1.251.858	100.9	372.205	3.363
1974	1.170.495	94.3	394.441	2.967
1975	1.292.935	104.2	419.652	3.081
1976	1.387.913	111.9	444.389	3.120
1977	1.418.680	114.4	471.000	3.012
1978	1.473.543	118.8	498.137	2.958
1979	1.582.088	125.5	526.248	3.006

---

FUENTE: IESS.

ELABORACION: Propia.

Sus inversiones en cédulas hipotecarias de distintos bancos sirven para financiar el capital constructor y a los sectores de altos ingresos que recurren al financiamiento bancario. Sus inversiones en bonos del Estado contribuyen a financiar las obras de infraestructura, condiciones generales de la producción y de la circulación del capital. Estas inversiones si bien son una importante fuente de utilidades suponen utilizar los aportes de los trabajadores para objetivos ajenos a los específicos de la institución.

La participación de las inversiones en créditos hipotecarios para vivienda en el total de las inversiones tiende a decrecer mientras que los préstamos a instituciones estatales 1/ y las inversiones de rentabilidad económica experimentan un sostenido ascenso (ver cuadro N° 8 y Gráfico N° 3).

Los préstamos hipotecarios para vivienda están destinados a la compra de terreno, de vivienda, para la construcción y también para la ampliación.

Los requisitos para otorgar los préstamos son que los afiliados completen diez puntos como mínimo, valiendo un punto por cada año de afiliación al IESS (debiendo acreditar por lo menos cuatro años), dos puntos por la cónyuge, dos puntos por cada hijo y un punto por el padre o la madre a cargo del afiliado, cuya dependencia económica sea probada. Los afiliados que no tengan cargas familiares pueden solicitar el préstamo con doce puntos como mínimo.

Esta clase de puntaje se exige a los afiliados que residen en ciudades de más de 200.000 habitantes, en otros lugares del país se puede operar con ocho puntos con cuatro años de afiliado.

El monto máximo del préstamo hipotecario no excederá los S/400.000 y la capacidad máxima de endeudamiento no podrá exceder el 50% de los ingresos. Existe un préstamo quirografario especial de hasta S/200.000 para complementar el préstamo máximo. El tipo de interés anual que el IESS cobra por los préstamos hipotecarios es el siguiente:

---

1/ Según Banco Central, Gerencia de Estudios Monetarios 1977 se han concedido créditos a la Comisión de Valores, Corporación Financiera Nacional y COFIEC que a su vez canalizan estos recursos hacia las empresas privadas.

CUADRO N° 8

ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

1972 - 1976 (miles de sucres 1.972 e índices:

1972 = 100)

AÑOS	TIPO DE INVERSIONES										TOTAL
	PRESTAMOS A AFILIADOS		QUIROGRAFARIOS		PRESTAMOS A INS		(1)		(2)		
	Valor	Indice	Valor	Indice	Valor	Indice	Valor	Indice	Valor	Indice	
1972	358.471	100.0	586.222	100.0	407.010	100.0	176.140	100.0	181.651	100.0	1'709.495
%	21.0		34.3		23.8		10.3		10.6		100.0
1973	430.375	120.1	641.273	109.4	1'025.132	251,9	180.580	102.5	184.019	101.3	2'461.379
%	17.5		26.1		4.16		7.3		7.5		100.0
1974	351.479	98.0	551.262	94.0	811.198	199.3	329.133	186.9	207.978	114.5	2'251.050
%	15.6		24.6		36.0		14.6		9.2		100.0
1975	285.989	79.8	678.071	115.7	492.914	121.1	344.966	195.8	326.595	179.8	2'128.535
%	13.4		31.9		25.2		16.2		15.3		100.0
1976	364.669	101.7	705.442	120.3	1'142.536	280.7	854.492	485.1	156.738	86.3	3'223.877
%	11.3		21.9		35.4		26.5		4.9		100.0

(1) Las inversiones de rentabilidad económica comprenden acciones industriales, bonos fiscales, bonos municipales, cédulas hipotecarias ordinarias, cédulas hipotecarias, bonos calificados, inversiones en empresas industriales, de pósitos bancarios a plazo fijo, letras, préstamos y otros documentos negociables.

(2) Las inversiones de rentabilidad social comprenden inversiones en bienes inmuebles urbanos y rurales así como Montes de Piedad.

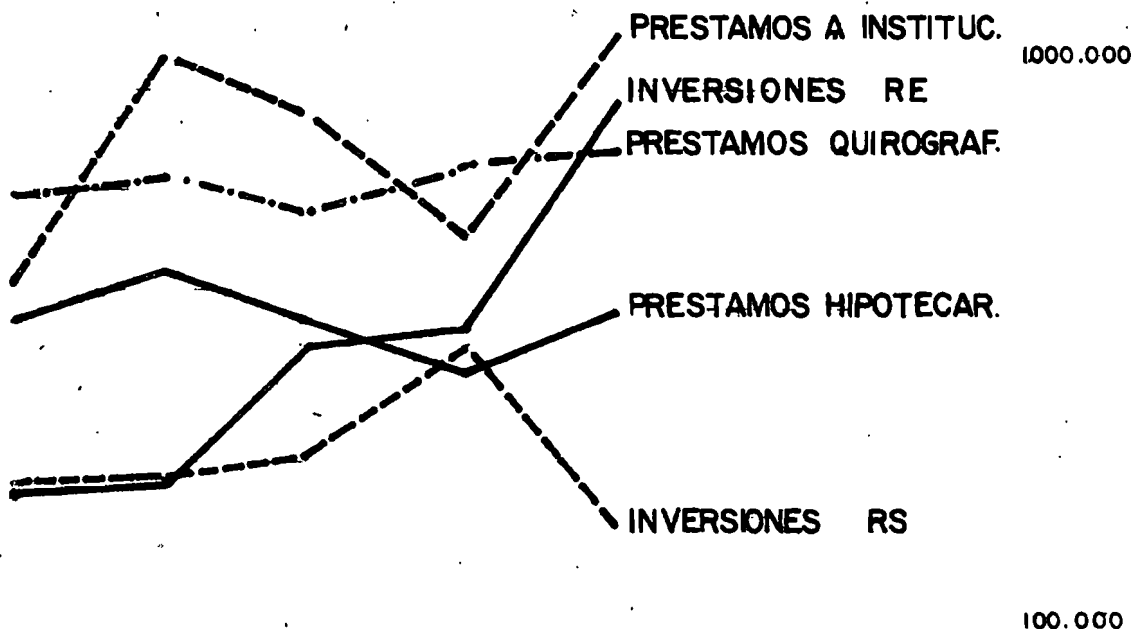
FUENTE: IESS Dpto. de Inversiones.

ELABORACION: Propia.

FUENTE: CUADRO Nº 8

GRAFICO 3 V

### ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES DEL IESS miles de sucres de 1972



72 73 74 75 76

Por los primeros	90.000	7%
por los siguientes	30.000	8%
por los "	30.000	9%
por los "	50.000	10%
por los "	100.000	11%
por los "	100.000	12%

Más las primas que por servicios generen estos préstamos son concedidos en general a 20 años plazo.

Se ha estimado 1/ que un 70% de los fondos puestos a disposición de los afiliados no son utilizados por éstos. Las posibles causas de esta situación serían las siguientes:

- un cierto número de nuevos afiliados que no llegan al puntaje requerido.
- lo engorroso de los trámites administrativos hace que una parte de los afiliados "solucionen" el problema por otra vía (BEV-Mutualismo, autoconstrucción).
- Una parte de los afiliados tendrían que comprometer una parte demasiado importante de sus ingresos para tener acceso a un préstamo que le permita comprar una vivienda en el mercado o de la producción del IESS.

Si el sueldo promedio de los afiliados en 1978 es de S/4.738, un afiliado con ese sueldo promedio tendría que pagar un dividendo de S/2.096 para obtener un préstamo entre S/240.626 a S/236.736 (según sea su edad), significa que debería pagar un 44.2% de sus ingresos lo cual puede ser excesivo teniendo en cuenta lo reducido de los ingresos.

En la encuesta que realizamos en la urbanización La Pradera del BEV-JNV, encontramos que un 66% de los adquirentes eran afiliados al IESS. La mayoría de ellos, un 55% manifestaron haber iniciado el trámite para

---

1/ BARRAGAN A., JOSE L. HIDALGO, La financiación de la construcción de viviendas en la ciudad de Guayaquil, Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Guayaquil, 1980.

luego desistir por lo engorroso del procedimiento. Un 32% no reunía el puntaje necesario y el resto, un 13%, consideraban que los intereses eran muy elevados o que era más fácil realizar el trámite por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

El Gráfico N<sup>o</sup> 4 muestra que la acción del IESS en la Sucursal Guayaquil está sometido a marcadas variaciones coyunturales presentando una tasa de crecimiento por debajo de la tasa de crecimiento de la población de la ciudad (2.6).

A partir del análisis anterior es posible realizar algunas consideraciones preliminares acerca de la política del IESS.

El IESS está incrementando sus inversiones y sus ingresos, lo cual no se traduce en un incremento de las prestaciones actuando con una racionalidad propia de una empresa capitalista.

Las crecientes inversiones en cédulas hipotecarias y en bonos del Tesoro contribuyen al desarrollo del sector construcción las primeras y al financiamiento del presupuesto general del Estado y de planes de infraestructura las segundas.

Mediante la concesión de créditos para la compra de vivienda la demanda solvente y a través de las contrataciones con empresas constructoras amplía los sectores de intervención del capital constructor, el que habría opuesto serias resistencias a los programas de construcción directa por la institución 1/.

La cobertura en vivienda es limitada sirviendo sólo a un sector de sus afiliados, aunque se constata en Guayaquil la tendencia de dirigir su acción a sectores populares. Ello no ha sido el resultado de reivindicaciones de las organizaciones populares sino que ha sido el resultado de la agudización de los procesos de invasiones. Frente a las invasiones de Durán y El Guasmo, el IESS ha desarrollado sus más importantes programas masivos de vivienda popular. En Durán, cerca de la zona industrial ha

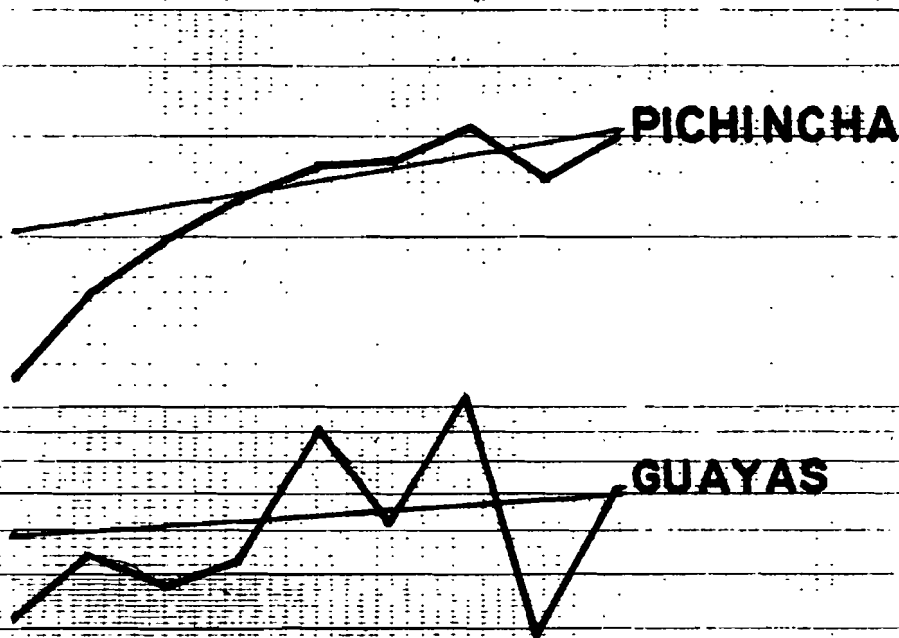
---

1/ Entrevista a funcionario técnico de la institución, marzo 1980.



GRAFICO 14 V  
FUENTE CUADRO 3  
ANEXO

### NUMERO DE CREDITOS CONCEDIDOS POR IESS



1000

Ecuaciones exponenciales 1972-1978.  $V = V_0(1+r)^t$

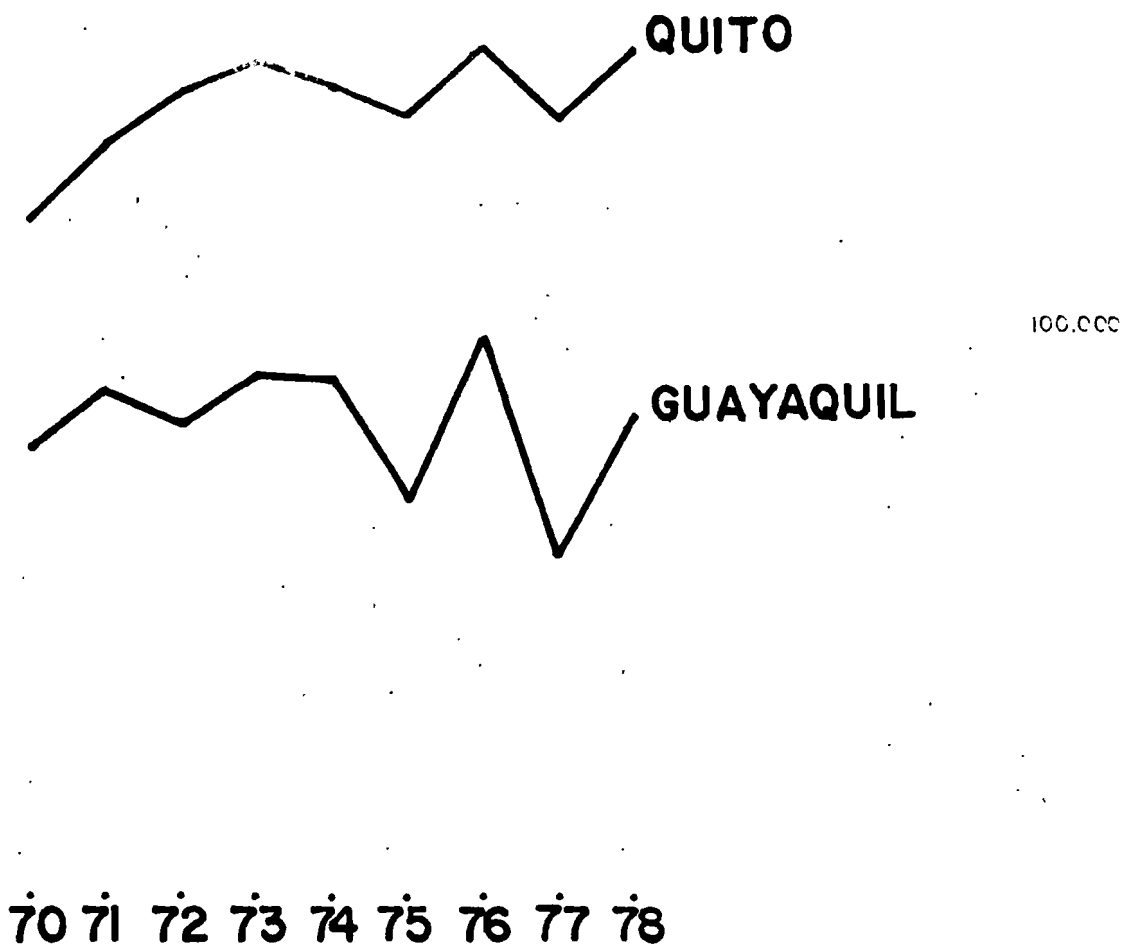
PICHINCHA  $V = 2048.16(1.057)^t$   $P = 0.81$   $T = 5.7$

GUAYAS  $V = 581.49(1.026)^t$   $P = 0.15$   $T = 2.6$

70 71 72 73 74 75 76 77 78

GRAFICO 5 V .  
FUENTE : CUADRO 3  
anexo

### VALOR DE CREDITOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS POR EL IEES



construido en 1.976, 2.624 viviendas. En el Guasmo, se ha proyectado el denominado programa Piso-Techo de viviendas progresivas. En octubre de 1979, luego de invasiones a la zona de reserva del IESS en el Guasmo, el Director General del Instituto expresaba su deseo de multiplicar los programas habitacionales para lo cual "es necesario comprar lotes de terreno que hagan posible esta labor... que se construyan programas habitacionales con nuevos criterios, con una mentalidad más ágil que beneficie tanto a la institución como a los afiliados... que los técnicos de la División de Ingeniería del IESS podrían buscar experiencias logradas en otros países que ayudaría a resolver el déficit habitacional y el alto costo" 1/.

Se plantea actualmente para la institución la contradicción entre la lógica de la acumulación y la necesidad de ampliar la provisión de viviendas a sectores más amplios en presencia de formas espontáneas de reproducción de la fuerza de trabajo que lesionan la legitimidad del orden constituido.

### 3. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda

#### Antecedentes

A partir de 1954, el Estado Ecuatoriano comenzó a considerar la inversión en viviendas conjuntamente con la inversión en infraestructura como necesaria para el desarrollo al crear el Instituto Nacional de Vivienda dependiente del Ministerio de Obras Públicas 2/.

Luego del terremoto que afectó la Provincia de Esmeraldas se crea la Caja de Reconstrucción y Rehabilitación 3/. En 1961 se suprimió la Caja y se autonomizó el Instituto Nacional de la Vivienda 4/ que funcionará hasta marzo de 1963.

---

1/ El Comercio, 20 de octubre de 1979.

2/ Decreto Ley de Emergencia N° 25, R.O. N° 563, julio 9 de 1954.

3/ Decreto Ley de Emergencia N° 498, R.O. N° 498, abril 28 de 1958.

4/ Decreto Ley de Emergencia N° 41, R.O. N° 285, agosto 5 de 1961.

En 1961, se creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, siendo concebido el Instituto Ecuatoriano de la Vivienda como ejecutor de planes de vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda como financiador de sus planes 1/. En el oficio del Ministerio de Previsión a la presidencia de la República por el cual se remite el proyecto de creación del BEV se dice: "las críticas condiciones de vida de las clases populares en la actualidad determinan un clima de malestar social capaz de incubar graves situaciones, inclusive de carácter político. Indispensable es, por una razón fundamental de justicia y el deber que tiene el Estado de propender al bienestar social, adoptar medidas eficaces para solucionar este problema con la urgencia que el caso requiere 2/."

### Objetivos

Las finalidades del BEV, "Organismo financiero y crediticio del sector vivienda" que forma "parte de las entidades financieras públicas", se dividen en dos aspectos: el primero, "desarrollar una política crediticia tendiente a la solución del problema de la vivienda urbana y rural, mediante la acumulación y provisión de los fondos destinados a la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda de mediano y bajo costo", y la segunda: "promover y estimular la fundación de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda..." (Art. 1 y 2 de la Ley Especial) 3/.

Los factores que explican el interés estatal en impulsar la vivienda de mediano y bajo costo y en suministrar capital financiero al sector privado de la construcción tienen que ver con ciertas características del desarrollo económico y urbano de la década del 60 y del sector inmobiliario que vimos en los capítulos anteriores: la necesidad de otorgar oportunidades de empleo a la mano de obra que crece por el incremento de los flujos migratorios a los centros metropolitanos 4/, la necesidad de reforzar al sector privado de la construcción para el cumplimiento de tal finalidad y para favorecer la acumulación de capital en el sector, lo cual es

---

1/ Decreto Ley de Emergencia N°23, R.O. N° 223 mayo, 26 de 1961.

2/ JNV-BEV Leyes y Reglamentos del BEV-JNV y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda, Quito, 1980.

3/ BEV-JNV, 72 meses de labor, Quito, 1977.

4/ La población ocupada en la construcción pasa de 49.900 personas en 1963 a 77.500 en 1970 según estimaciones de JNP, 1974.

reclamado por las recién creadas Cámaras de la Construcción 1/.

Por otra parte, las agencias imperialistas buscan implementar frente al triunfo de la revolución cubana y al avance de las luchas populares en América Latina, un nuevo modelo de desarrollo capitalista basado en la modernización de las formas de producción agrícola, el desarrollo industrial, la ampliación de las funciones del Estado así como el control de las movilizaciones populares.

#### Fuentes de Financiamiento Iniciales

En 1962, recogiendo los ofrecimientos de la Alianza para el Progreso, se modifica la estructura del Banco Ecuatoriano de la Vivienda 2/, aprobándose dos contratos de préstamo: uno con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro con la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) para el financiamiento del Mutualismo, por un monto de diez millones seiscientos mil dólares el primero y por cinco millones de dólares el segundo. Su financiamiento inicial está compuesto en un 60% por préstamos internacionales y en un 40% por aportes estatales.

Estos préstamos fueron firmados sin que existiera previamente un plan de construcciones para hacer posible el compromiso de realizar en en dos años 9.100 viviendas:

no se tenían los terrenos en que se iban a construir las viviendas, no existían cálculos de costos, no existía un mecanismo capaz de planificar 3/.

El préstamo del BID si bien fue otorgado en condiciones "blandas" a una tasa del 2% (y el de AID al 4%) es un préstamo típicamente "atado".

---

1/ La Cámara de la Construcción de Quito fue creada en 1962 y la de Guayaquil en 1968.

2/ Se modificaron las funciones para permitir la utilización de créditos externos facultándolo para planificar, construir, comprar materiales. Nuevo Decreto de Emergencia para regular iniciación de actividades 28 de junio 1962.

3/ Los datos referidos a los préstamos externos se toman de SAAD P., El problema de la Vivienda en el Ecuador. Notas Inéditas, S.F.

Clausula 5.01 "e) tienen que invertirse en el extranjero no menos de tres millones de dólares..."

Claúsula 5.04 "b) sólo se podrán utilizar los fondos del préstamo para el pago de bienes y servicios procedentes del territorio de los Estados Unidos o para la adquisición de bienes o servicios de procedencia total del Ecuador; pero sujeto a lo dispuesto en la Sección 4.05 del Contrato relativo al Fondo Fiduciario de Progreso Social, el Administrador podrá autorizar la adquisición de bienes y servicios producidos en otros países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo si considera que tales adquisiciones son ventajosas para el deudor..."

Claúsula 5.02 "c) por lo menos el 50% del total de tonelaje bruto en materiales y mercancías cuya compra se financie con fondos derivados de un desembolso en virtud de este contrato y que deben ser movilizados por vía marítima deberá transportarse en barcos mercantes de bandera norteamericana que pertenezcan a compañías privadas..."

Claúsula 5.02 g) los fondos del préstamo no podrán ser invertidos ni en la compra de terrenos, ni en gastos de administración, ni en la construcción, habilitación o terminación de viviendas de alquiler (no es textual).

Claúsula 5.05 b) el BID tiene el derecho de inspeccionar en cualquier tiempo el proyecto, los equipos y materiales y revisar los registros y documentos que a bien tenga (no es textual).

Por otra parte el contrato obliga al BEV a gastar en asistencia técnica 115.000 dólares para retribuir a funcionarios norteamericanos.

Claúsula 3.04 "Todo desembolso, incluso el primero, estará sujeto a los siguientes requisitos previos: a) que el deudor haya presentado una solicitud de desembolso y que en apoyo de su petición haya suministrado al administrador los documentos o dado antecedentes que éste pueda razonablemente exigirle. Dicha solicitud y los documentos y antecedentes acompañados deberán justificar a entera satisfacción del Administrador el derecho del deudor a retirar la cantidad solicitada y deberá asegurar que dicha cantidad será utilizada exclusivamente para los fines de este contrato".

Todas las cláusulas transcritas ponen en evidencia la dependencia del BEV que no pudo disponer libremente del préstamo que se le concedió. La cláusula 5.02 significó una limitación muy importante para su acción habitacional, pues como no disponía de fondos propios para la adquisición de terrenos ni eran posible los acuerdos con el Municipio, ni estaba facultado para realizar expropiaciones, los solicitantes deberían ser propietarios de lotes.

Al vencimiento del plazo de los dos años, en 1964, se habían construido 118 viviendas en todo el país. Se obtuvo una prórroga para el uso del préstamo y para capitalizar al Banco se decide una emisión de 56 millones de sucres en bonos, la mayor parte de los cuales se colocaron en la Caja del Seguro. Las 9.100 viviendas en un primer reajuste del convenio quedaron reducidas a 8.600 viviendas y posteriormente se redujeron en 1968 a 6.500.

Hasta el 16 de febrero de 1972, el BEV construyó un total de 6.070, viviendas en todo el país mediante licitaciones para la construcción o por concursos de precios. En 1971 el apoyo económico al sistema mutualista a través de depósitos en las Mutualistas representa un 15% de los activos del Banco.

A través de la acción del BEV en esta etapa, el Estado amplía en una escala todavía reducida, la demanda solvente favoreciendo la acumulación en el sector inmobiliario ya sea directamente o a través del sistema mutualista.

#### 4. La Junta Nacional de la Vivienda

En 1973 se crea la actual Junta Nacional de la Vivienda 1/, adscrita a la presidencia de la República, administrada por un Directorio compuesto por un delegado del presidente de la República que lo preside, un delegado del Ministerio de Finanzas, un representante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Gerente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o su delegado, el Director Ejecutivo del IERAC o su delegado, un representante de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, un representante del Consorcio de Municipalidades, un representante del Ministerio de Salud y con voz informativa, un representante del Mutualismo. El presidente de la JNV es al mismo tiempo presidente del BEV. con el objetivo de asegurar el enlace de la aplicación de la política de vivienda y su financiamiento.

Según el Art. 2 de la Ley Orgánica de la Junta 2/ " son atribuciones de la Junta Nacional de la Vivienda:

---

1/ Decreto N° 162, R.O. 253, febrero 23 de 1973.

2/ Ley Orgánica en Decreto N° 359, R.O. N°- 319, junio 4 de 1.973.

- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las leyes que organizan la materia de vivienda en el país;
- b) programar, coordinar y dirigir la política nacional de la vivienda.
- c) Coordinar las actividades afines de otros organismos del sector público y del sector privado, en cuanto concierne a la vivienda.
- d) Colaborar en la planificación de nuevas poblaciones.
- e) Realizar los estudios e investigaciones previos a ejecutar programas de construcción de viviendas de interés social.
- f) Orientar y promover las inversiones privadas hacia los objetivos y metas del programa de vivienda formulados en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo.
- g) Hacer estudios de los recursos para la construcción, analizar costos y prototipos y sugerir normas y políticas para la racionalización de la elaboración y empleo de materiales relacionados con estas finalidades.
- h) Propugnar, impulsar y estimular la formación de empresas de economía mixta y cooperativa para la industrialización de materiales de construcción.
- i) Calificar cuantitativamente y cualitativamente la importación de materiales para la construcción que tuvieren liberación de derechos arancelarios, previamente al trámite de los respectivos permisos de importación por parte de las autoridades competentes.
- j) Programar y coordinar con los organismos competentes el adiestramiento de mano de obra para la construcción.
- k) Supervisar y controlar las actividades y la gestión del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, relacionadas con funciones y políticas dictadas respecto al sector "desarrollo-vivienda", requerir a dicho Banco el financiamiento de los planes de vivienda de interés social.
- l) Solicitar cuando estime del caso, la asesoría de las entidades técnicas de desarrollo regional, urbano y de la vivienda.
- m) Promover y estimular asociaciones mutualistas de ahorro y crédito y cooperativas para la vivienda, orientar la política de su financiamiento y llevar el registro de tales entidades, así como supervigilarlas.



- n) Colaborar con los institutos de Educación Superior en la investigación encaminada a la solución de los problemas de la vivienda y de la producción de materiales de construcción, así como promover, en asocio con el Ministerio del ramo, la educación sobre asuntos de vivienda, en los planteles de educación media.
- o) Declarar de utilidad pública los terrenos necesarios para el cumplimiento de las finalidades que persigue la Junta y promover su expropiación.

La creación de la Junta Nacional de la Vivienda, se enmarca dentro de las líneas de acción del gobierno militar que ascendió al poder en 1972 en tanto procuraba realizar una reforma administrativa que convierta a la administración en una área eficiente y productiva. El Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, establece como política dentro del Programa de Vivienda:

Conformación de un sistema orgánico entre las entidades del sector público que cumplan funciones en materia habitacional. Crear un organismo nacional encargado de ejercer la función de vivienda, con suficiente autoridad como para decidir en las esferas de actuación de las instituciones del Sector Público o financiadas con fondos públicos; con capacidades administrativas, técnica y jurídica requeridas para programar, dirigir y ejecutar las realizaciones del programa, al igual que las de orientar y promover inversiones hacia los objetivos y metas del programa ... Reestructurar al BEV con el propósito de que se encargue exclusivamente de las funciones de administrador financiero de los programas de viviendas de interés social. Conservará la dirección del sistema mutualista 1/.

Esta política se complementaba con otras dos: el establecimiento de un fondo nacional de vivienda y con la expedición de una ley de vivienda cuyas disposiciones fundamentales deberían contener:

Regulación de los precios y calidad de los materiales de construcción. El gobierno, a través de la institución que se propone crear tendrá facultad de establecer empresas de comercialización o de producción de materiales y elementos constructivos con capital público o en asocio con capital privado.

---

1/ Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77. Resumen general Ecuador. Ed. Santo Domingo. Quito, 1972.

- Condiciones y requisitos para el otorgamiento de crédito entendiéndose que habrá tratamiento preferente para financiar los programas cooperativos de vivienda de interés social.
- Los tipos de vivienda calificados como alto y suntuario no podrán recibir crédito del fondo Financiero Nacional.
- Estímulos al desarrollo de la industria de la construcción...
- Propiciar la investigación tecnológica del diseño y construcción de viviendas, de los materiales locales de construcción de normalización, etc....
- Regulación de las áreas de lotes de construcción y de los costos de vivienda, a efectos de identificar selectivamente los límites en que se distribuirán las categorías de viviendas y ...
- Intervención en la formación de normas de urbanización a ser aplicadas por las municipalidades del país.
- Estímulos para procurar la expansión del sistema mutualista a las provincias en las que no existe y para controlar y expandir los sistemas cooperativos de vivienda... 1/

Estas normas que según el Plan debería contemplar una Ley de Vivienda, tratan de compatibilizar los intereses de empresas privadas de construcción y de materiales de construcción, de las mutualistas y de los sectores populares. Por un lado, se plantea expandir el sector privado de la construcción y estimular al sistema mutualista a fin de elevar la capacidad del sector de absorber mano de obra y por otro, mejorar las condiciones de vida de los sectores populares mediante el desarrollo de la organización cooperativa y la promoción de las viviendas de interés social. Las contradicciones inherentes al propósito de conciliar estos intereses se manifestarán cuando se intente su concreción a través de medidas de política, lo cual impedirá que se consiga la promulgación de una ley de vivienda 2/.

Los resultados de la acción habitacional de la Junta Nacional de la Vivienda en el período 1973-79 se analizarán en el Capítulo VI.

---

1/ Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77, op. cit.

2/ Un proyecto de ley elaborado por la Junta Nacional de la Vivienda impuestos catastrales. Este proyecto concitó la oposición en Guayaquil de los propietarios de la tierra urbana y de la Municipalidad de esta ciudad según ORELLANA J.A., La problemática habitacional del Ecuador, Ponencia V, Congreso Nacional de Arquitectos, 1979.

## 5. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda en el Período 1973 - 1979

A partir de 1972, la tendencia al incremento del gasto público como factor de activación económica por el incremento de los ingresos por efectos de la exportación del petróleo, se traduce en sustanciales modificaciones en el financiamiento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV).

El proceso de capitalización del Banco comenzó a adquirir importancia con las asignaciones establecidas por el gobierno. Se resolvió la participación del BEV en el excedente del 15% de las utilidades que las empresas distribuyen a los trabajadores 1/ y un aumento en el Fondo Nacional de Participaciones de 50 millones de sucres anuales 2/. Estos aportes directos del gobierno son considerados para aumentar el capital que entre 1969 y 1978 tuvo un crecimiento del 1.310% 3/.

Además se ha facultado al Banco para recibir depósitos de ahorro a nivel nacional y a emitir obligaciones. Los Bancos privados nacionales y las sucursales de bancos extranjeros deben adquirir bonos del BEV en un porcentaje equivalente al 10% de los depósitos de ahorro y del 25% de los depósitos de ahorro de personas no domiciliadas en el Ecuador. También las compañías de seguros deben invertir en bonos del BEV el 10% del saldo destinado a inversión obligatoria. Como puede observarse en el Cuadro N° 9 y Gráfico N° 6 a partir de 1974 se incrementan notablemente el capital y reservas y los depósitos del Banco.

Las utilidades del Banco son crecientes a lo largo del período. La rentabilidad de sus operaciones -considerada como la relación entre la utilidad y el capital de reservas- se mantiene por debajo de la rentabilidad de la banca privada nacional que para el año 1979 es según la Superintendencia de Bancos del orden del 25%. Esta rentabilidad más baja es congruente con la fijación en los precios de sus viviendas de tasas de ganancias por debajo de la tasa media y con la existencia de intereses subsidiados para préstamos de bajo monto y préstamos "especiales".

1/ Decreto 1429, R.O. 221 diciembre 26 de 1.972

2/ Decreto 321, R.O. 282 abril 9 de 1973.

3/ Decreto 717, R.O. 172, sep. 15 -1976. El cálculo pertenece a Superintendencia de Bancos citado en Memoria 1978.

CUADRO N° 9

EVOLUCION DEL MONTO DE LOS RECURSOS DEL B.E.V. 1971-1979

(A PRECIOS CONSTANTES 1973)

(miles de sucres)

	1971	1972	1973	1974	1976	1977	1978	1979
Capital y Reservas	299.405	280.737	347.304	539.431	946.722	1'091.634	1'235.539	1'319.891
Créditos Nacionales	26.719	18.636	12.321	4.505	76.619	165.401	180.771	142.089
Créditos Internacio- nales	320.705	438.563	414.950	312.034	281.465	238.812	206.792	176.250
Emisión oblig.	156.925	277.014	322.410	220.740	357.158	297.319	351.798	295.438
Otras obligaciones	125.607	74.164	152.446	561.588	501.307	553.408	727.036	832.162
Aporte gobierno	105.655	100.131	177.196	13.580	401.218	186.707	151.795	355.128
Utilidades	1.561	8.850	22.248	54.265	77.276	61.510	125.374	138.139
Depósitos	195	549	111.559	209.758	440.875	498.676	615.122	736.732
TOTAL:	1'045.772	1'198.649	1'570.404	1'415.901	3'082.640	3'093.467	3'594.806	3'977.829
Relación Capital/ Utilidad.	0.5%	3.15%	6.41%	10.06%	8.16%	5.64%	10.15%	10.47%

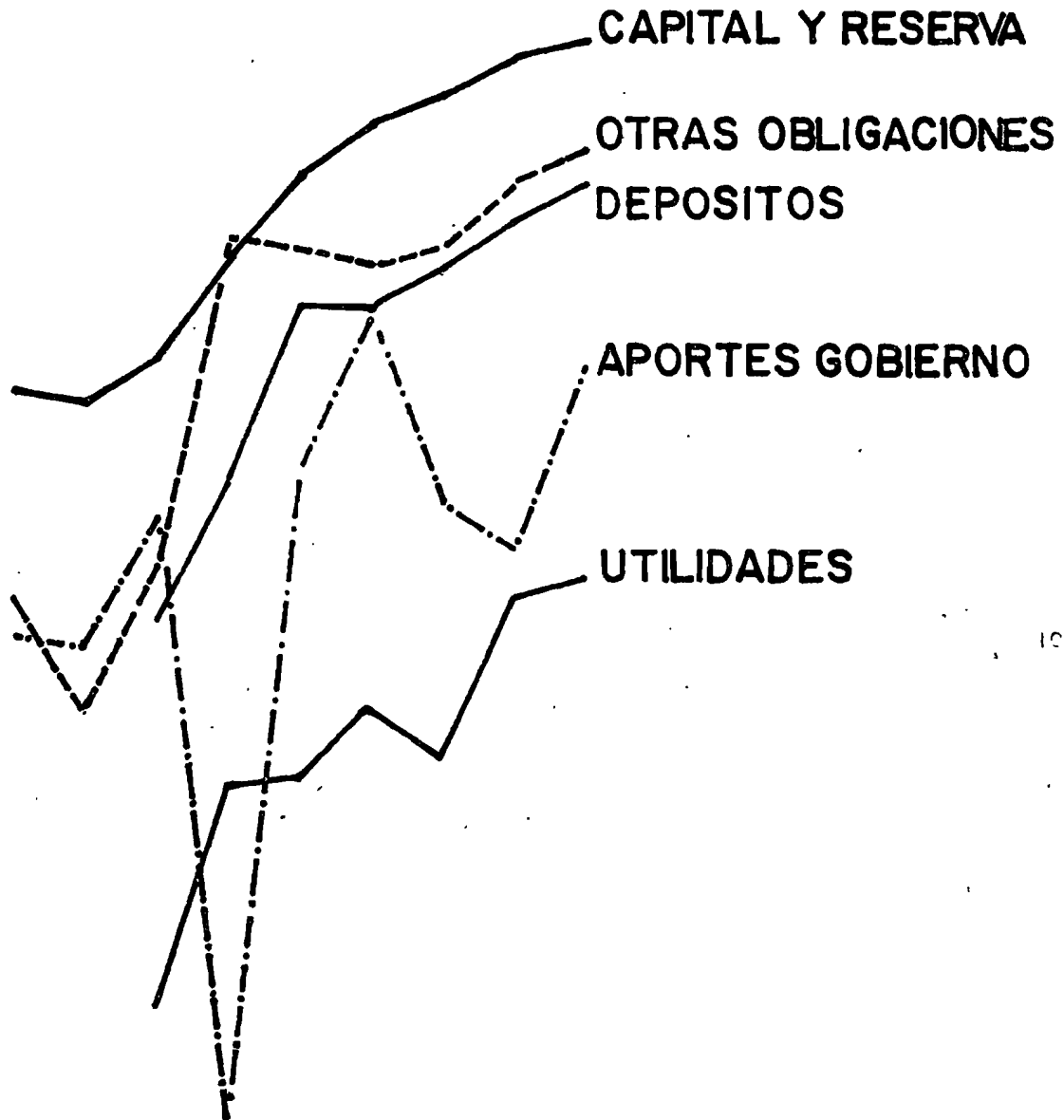
FUENTE: Superintendencia de Bancos

ELABORACION: Propia.

FUENTE: CUADRO

GRAFICO 6

### EVOLUCION DEL MONTO DE LOS RECURSOS B.E.V. miles de sucres de 1973



100.000

71 72 73 74 75 76 77 78 79

Otro rubro importante a considerar es la recuperación de cartera. Presenta un crecimiento progresivo pues su dinámica tiene que ver con el crecimiento de las operaciones del banco. Sin embargo, en términos reales su monto disminuiría si el banco no actuara con un criterio de recuperación teniendo en cuenta los bajos intereses y el largo plazo. (ver cuadro N° 10 ).

El cuadro N° 11 muestra que en 1978 se produce una disminución de la relación inversión-recursos, relación que había venido creciendo desde 1974. Las razones del descenso de las inversiones habría que buscarlas por lo tanto no en una supuesta descapitalización del banco sino en dificultades operativas internas de la institución.

La acción habitacional de JNV-BEV ha mostrado en Guayas mayor dinamismo y menos fluctuaciones coyunturales que en Pichincha como puede apreciarse en el Gráfico N° 7. En el próximo capítulo realizaremos el análisis de las formas concretas que reviste la política habitacional del JNV-BEV en Guayaquil, a fin de estudiar sus modalidades de operación, la distribución real de su oferta y los obstáculos a su acción.

CUADRO N° 10

EVOLUCION DE LA CARTERA DE PRESTAMOS DEL BANCO  
ECUATORIANO DE LA VIVIENDA  
1971 - 1979  
(miles de sucres en 1973)

---

AÑOS	VALORES	Indice Base 1973 = 100
1971	432.139	90.3
1972	485.162	101.4
1973	478.558	100.0
1974	512.243	123.4
1975	691.540	144.5
1976	956.892	200.0
1977	1.196.693	250.1
1978	1.989.515	415.7
1979	1.775.912	411.0

---

FUENTE: Superintendencia de Bancos

ELABORACION: Propia

CUADRO N° 11

RECURSOS E INVERSIONES DEL BEV

( precios constantes 1973 )

<b>Valores</b>	1.570.404	1.415.901		3.082.640	3.093.467	3.594.180	3.977.829
<b>Indice</b>							
Base: 1973 = 100	100	90.2		196.3	197.0	228.9	253.3
<b>Inversiones en Vivienda</b>							
<b>Valores</b>	249.020	558.451	764.654	1.283.441	1.541.117	1.180.697	
<b>Indice</b>							
Base: 1973 = 100	100	224.3	307.1	515.4	618.9	474.1	
<b>Relación Inversión-Recursos.</b>	0.16	0.41		0.42	0.50	0.34	

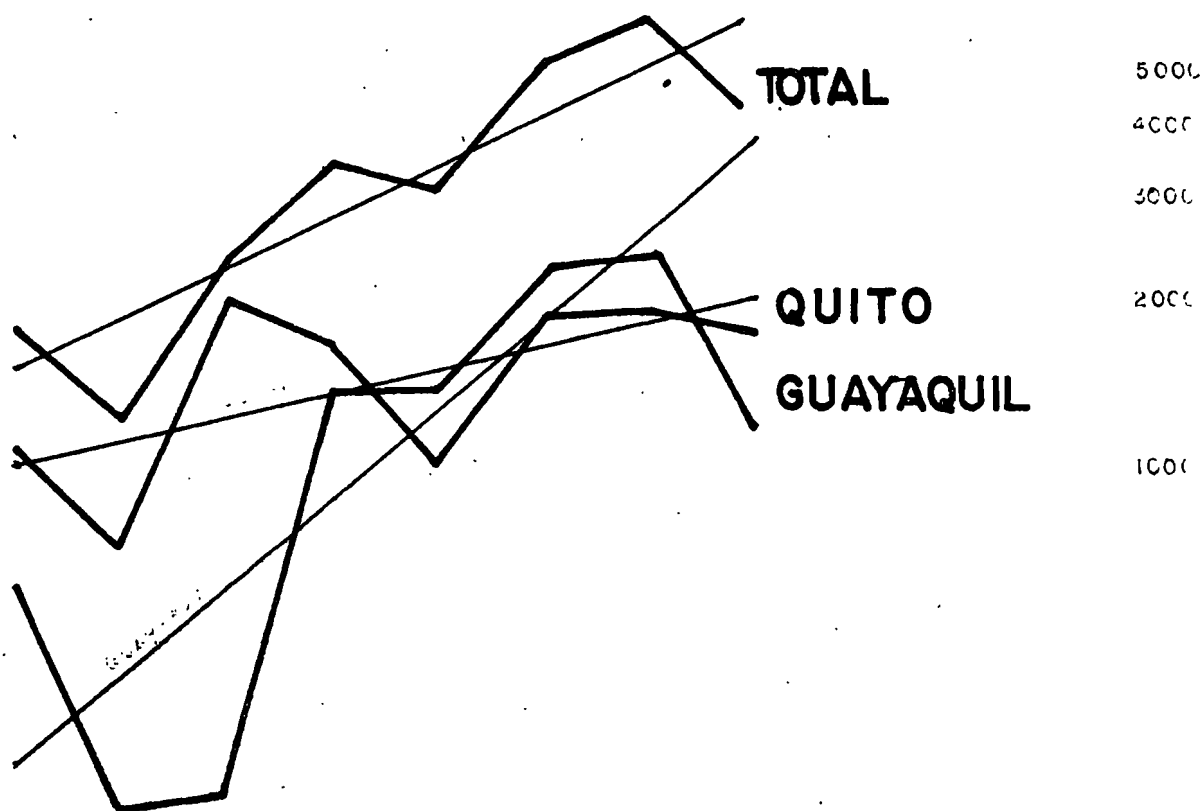
FUENTE: Superintendencia de Bancos

ELABORACION: Propia



GRAFICO 7 V  
FUENTE: CUADRO 2  
anexo

### NUMERO DE CREDITOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS POR BEV—JNV



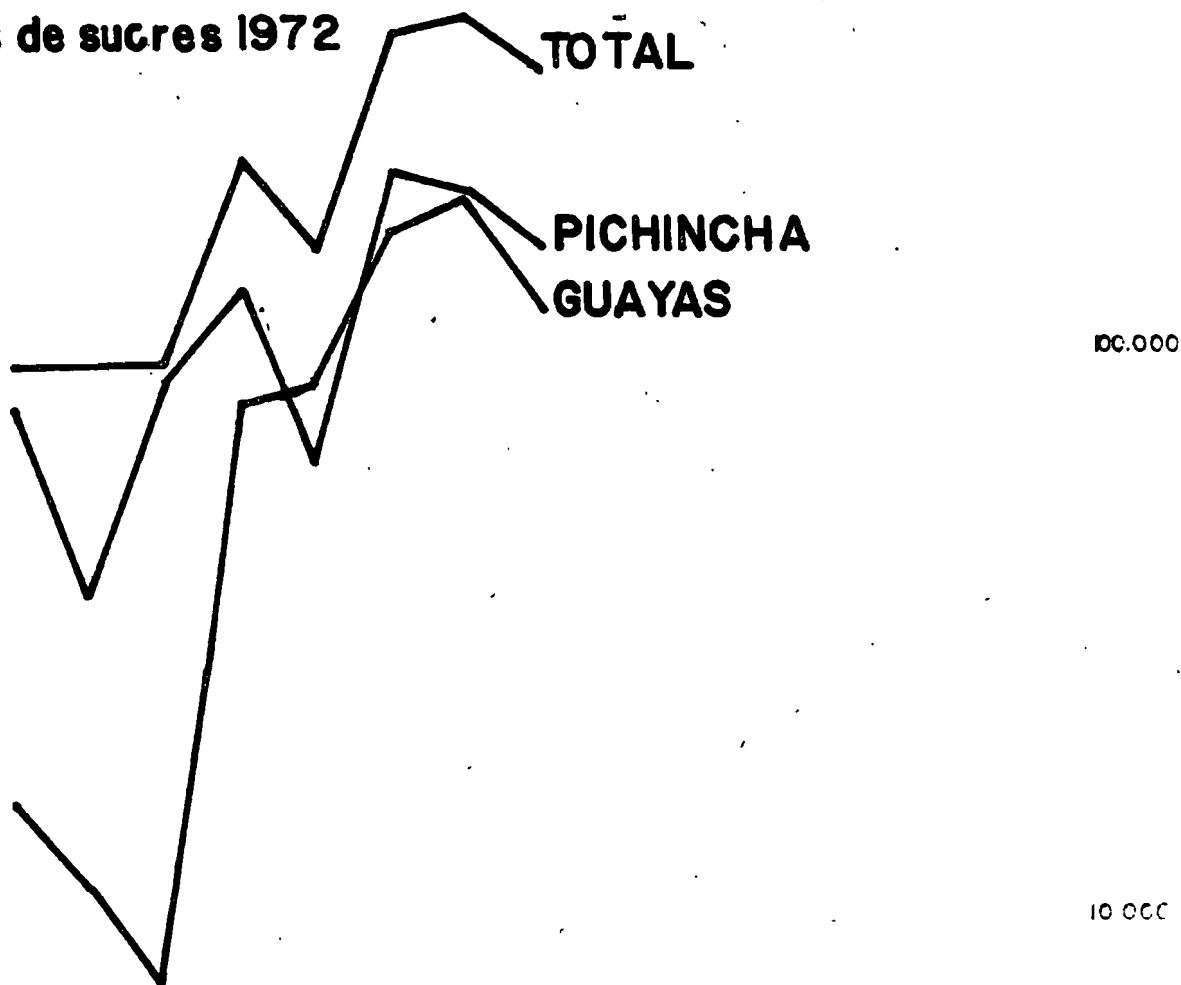
Ecuaciones exponenciales 1972-1978  $V = V_0(1+r)^t$

QUITO	$V = 930.9448(1.1103)^t$	$\rho = 0.57$	$T = 11.03$
GUAYAQUIL	$V = 211.0083(1.4406)^t$	$\rho = 0.82$	$T = 44.06$
TOTAL	$V = 1289.36(1.221)^t$	$\rho = 0.89$	$T = 22.1$

72 73 74 75 76 77 78 79

GRAFICO 8 V  
FUENTE CUADRO 2  
anexo

# VALOR DE CREDITOS CONCEDIDOS POR BEV-JNV miles de sucres 1972



72 73 74 75 76 77 78 79

## CAPITULO VI

### LA ACCION HABITACIONAL DEL BEV Y DE LA JNV EN GUAYAQUIL

#### 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 N° 1

##### VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL BEV SUCURSAL GUAYAQUIL 1961 - 1972

	N° viviendas	%
Guayaquil	2.076	90.1
Otras ciudades Guayas	101	4.3
Otras provincias (1)	129	5.6
<b>TOTAL</b>	<b>2.306</b>	<b>100.0</b>

(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: Propia.

Desde 1973 a 1978 la Junta Nacional de la Vivienda de Guayaquil ha construido directamente y financiado a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda 9.122 viviendas y 380 lotes que representan el 37% de las viviendas construidas 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 N° 2).

CUADRO N° 2

VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR LA JNV REGIONAL  
GUAYAQUIL 1973 - 1978

	N° 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: Propia.

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 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.

CUADRO N° 3

INVERSIONES REALIZADAS POR EL BEV REGIONAL

GUAYAQUIL 1972 - 1978

(miles de sucres de 1972 )

---

AÑOS	INVERSIONES	INDICE
		base: 1972 = 100
1972	20.500	100.0
1973	82.258	401.3
1974	186.269	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: Propia.

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 N° 9, Capítulo V).

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 tendría capacidad de gestión para la plena utilización de sus recursos 1/.

## 2. Los Sistemas de Producción 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 de 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, la extracción y comercialización del petróleo etc... Esta "acentuada aunque dispersa intervención estatal" 3/ es coincidente con igual tendencia que se da en

---

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

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

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

países como Argentina y Brasil. Pero en la esfera de la construcción, la participación estatal aparece en Ecuador como excepcional dentro de los países periféricos 1/, 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 para la 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 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 2/.

---

1/ PRADILLA E., Notas sobre las políticas de vivienda de los Estados Latinoamericanos. Arquitectura Autogobierno 7, México UNAM, 1977, pág. 45.

"Salvo el intento de la Unidad popular en Chile, se desconoce la existencia de empresas constructoras estatales..."

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

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 1/.

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 construídas por la JNV.

Es probable que dado el importante peso del volumen de construcciones de la 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 2/.

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 de 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 reservándose la JNV la cons

---

1/ 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".

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



trucción 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-BEV 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 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 autoconstruc

---

1/ El Universo, 9 de mayo de 1980.

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

ción 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 trabajadores. Este experimento presenta limitaciones en cuanto a las posibilidades de extraer conclusiones debido a los específicos del grupo a que se aplicó. De todos modos resulta interesante la comparación de los costos realizados 2/ 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, pues la política habitacional ha estado permanentemente vinculada a las transformaciones y readecuaciones de la escena política.

---

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

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

### 3. La Formación del Precio de las Viviendas

#### 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 vivendistas han sido compradoras de los grandes propietarios adquiriendo tierra no adecuada y asumiendo su control hasta la realización de sus programas.

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

A la Junta de Beneficiencia le compró para el 1er. programa en la zona norte (Atarazana) la cantidad de 332.280,25 m<sup>2</sup> 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/m<sup>2</sup> con una extensión de 22.427 m<sup>2</sup>.

En el año 1968 inicia sus programas en el Sur a partir de las expropiaciones a la familia Marcos (Decretos N<sup>o</sup> 196, 1486 y 46), se expropiaron un total de 3.401.944 m<sup>2</sup> para los programas del Guasmo, Las Acacias, la Pradera, la Floresta y Esteros pagándose a S/.3.55 el m<sup>2</sup>.

A la familia Parra Velasco se expropia también en la zona sur en 1968 para el programa Sáiba una extensión de 292.000 m<sup>2</sup> a un precio de S/.3.55 el m<sup>2</sup>.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social había realizado compras en la misma zona a los mismos propietarios desde 1962, en que construye la ciudadela "Nueve de Octubre" lo cual contribuyó a elevar el precio de la tierra en la zona.

Los faccionamientos realizados al BEV así como al IESS tienen como característica que los terratenientes urbanos conservan 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 m<sup>2</sup> 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 residencial Alborada el BEV-JNV compra a la familia Pareja una extensión de 2.864.400 a un precio de 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 m<sup>2</sup> a S/.300 el m<sup>2</sup> y 17.200 m<sup>2</sup> a S/.3.869 m<sup>2</sup> en 1976. En 1979 se completa el lote de Los Sauces con la compra a la familia Pareja de 101.676 m<sup>2</sup> a un precio S/. 48.79 y S/50/m<sup>2</sup>. 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 de finido.

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 1973.

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).

### 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

CUADRO N° 4

PRECIO POR m2 DE LOS TERRENOS ADQUIRIDOS  
POR EL BEV (precios de 1973)

---

precio m2 S/.

---

ZONA NORTE			
1966	Atarazana	90.50	
1967	Mapasingue	76.56	
1971	Mapasingue	52.63	
1974	Mapasingue	34.50	
1973	Sauces	26.55	
1976	Sauces	168.63	2.174.82
1979	Sauces	19.70	20.15
ZONA SUR			
1963	Guasmo Saiba (expropiación)	4.6	

---

FUENTE: JNV Departamento de Planes y Programas.

ELABORACION: Propia.

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.

---

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

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 extensiva de mano de obra alargaría por su baja productividad 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 N° 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 mercantía, 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.

4. Aspectos Jurídico-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.

#### 4.1 El Proceso de Adjudicación

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.
- 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.

---

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



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 Pradera permitirá precisar este hecho. 1/.

Con respecto al último requisito establecido "que demuestre mayor necesidad social de vivienda" veremos que no existen mecanismos que hagan posible 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 vivienda por entidades o personas no autorizadas siendo obligatorio depositar los ahorros en las entidades públicas correspondientes. En general en Guayaquil se han organizado dos tipos de cooperativas: organizaciones populares formadas a partir de invasiones de terrenos para conseguir el reconocimiento de la situación de hecho evitando

---

1/ Pág. 192 y ss.

2/ La iniciativa correspondió al Gerente Regional BEV Mayor Ing. Juan Rualles Galarza (1977 a 1979).

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

desalojos y por otra parte cooperativas integradas por empleados y por 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 se a cada uno de los cooperativistas y a la cooperativa la tenencia de libretas de ahorro.

Se han 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.

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 "pertenecen 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 3/.

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. 4/.

---

1/ ORELLANA J., 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.

3/ Art. 63, Ley de Cooperativas y Art. 62, Reglamento Ley de Cooperativas.

4/ Reglamento de préstamos del BEV.

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

#### 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 construída para ese fin. Ninguna de estas normas se cumple estrictamente; salvo para la primera, no existen controles que impidan las transgresiones.

#### 4.3 El Financiamiento

Para adquirir viviendas unifamiliares o departamentos construídos 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:

T A B L A

Costo de vivienda salarios vitales	INTERESES		PORCENTAJE		CUOTA DE ENTRADA	
	Valor	en sucres	%	%	valor	en sucres
Hasta 50		100.000	7	10		10.000
de 51 a 100	103.000	a 200.000	6	10	10.000	a 20.000
de 101 a 150	201.000	a 300.000	9	15	30.000	a 45.000
de 151 a 200	301.000	a 400.000	10	15	45.000	a 60.000
de 201 a 250	401.000	a 500.000	11	20	80.000	a 100.000
de 251 a 300	501.000	a 600.000	12	20	100.000	a 120.000

(Salario mínimo vital S/.2.000)

En toda clase de préstamo se liquida 1% por riesgo monetario, 10% administración directa y 2% de comisión bancaria.

FUENTE: Circular de 2 de marzo de 1979, Junta Nacional de la Vivienda.

El Banco Mundial ha fomentado la revisión de las políticas sobre tasas de interés, "problema que ha sido objeto de análisis y conversaciones entre el BIRF y la gerencia anterior durante varios años" 1/. El mismo documento citado antes estableció:

El préstamo promedio en 1977 tenía un interés del 9%, tasa que le permite al BEV recuperar sus costos y lograr una utilidad modesta, dado el bajo costo de sus fondos. Sin embargo, el BEV está imposibilitado de aumentar el volumen de sus soluciones habitacionales a bajo costo debido a las políticas actuales sobre tasas de interés. El problema es doble: el BEV no puede aumentar sus colocaciones de préstamos a las tasas más bajas de interés sin erosionar su rentabilidad, y por el lado de la captación de recursos, el BEV ya casi ha agotado la capacidad del gobierno para proporcionarle subsidios a un nivel superior al ya alcanzado.

Los préstamos que el Banco concede se cobran por el sistema de amortización gradual de acuerdo a la cuota de ingreso del préstamo, mediante dividendos mensuales, trimestrales, semestrales y anuales que corresponden a la cuota de amortización del capital, intereses y seguros.

Adjudicada la vivienda son bloqueados los fondos de la libreta de ahorros y trasladada la cuota de entrada a una cuenta especial que no percibe intereses. Los beneficiarios con crédito están obligados a mantener en sus libretas de ahorro el valor equivalente al 25% del valor total de la vivienda hasta la cancelación.

La consideración de los procedimientos de adjudicación y financiamiento nos permiten concluir que el Estado actúa frente a la vivienda como un agente capitalista que como tiene de alguna manera que colaborar en la reproducción de la fuerza de trabajo de determinados sectores sociales y además legitimar la acción del gobierno, recurre al subsidio que consiste en establecer escalas diferenciales de interés y determinar modestas utilidades además de no apropiarse de las rentas del suelo. Esto no significa que car-

---

1/ La Banque Mondiale, Ecuador Proyecto de Desarrollo urbano de Guayaquil, Informe de evaluación, Confidential Report N° 2415 EC.

bie o se altere la estructura capitalista de la actividad estatal, incluso actualmente la tendencia es reducir la masa de subsidios (asumir políticas "realistas" según el Banco Mundial) y compensar el subsidio dado a un sector con las ganancias obtenidas en otro (por eso se mantienen programas para ingresos medios altos), en abierta contradicción con las declaraciones del actual gobierno de construir más viviendas para los más necesitados.

##### 5. Relaciones de BEV-JNV con la Municipalidad

La Municipalidad de Guayaquil se ha caracterizado por la inestabilidad política, sucediéndose desde octubre de 1970 a octubre de 1978, ocho alcaldes lo cual evidentemente ha impedido una política coherente. Independientemente de la afiliación política del Alcalde, las acciones municipales en relación a los asentamientos populares ha sido una importantísima fuente de apoyo político. Como se ha visto en el Capítulo IV, la política de tierras de la Municipalidad ha creado una situación sumamente confusa y compleja en relación a la tenencia de la tierra de los asentamientos populares. Según JNV, "la ausencia de política municipal adecuada para responder a la demanda masiva de legalización de áreas críticas, ha impedido que las instituciones viviendistas pudieran colocar préstamos hipotecarios para mejoramiento habitacional. Las instituciones, sin facultades legales para regularizar la tenencia, exigencia básica para operar, han postergado su acción en esas áreas 1/. No se han realizado proyectos conjuntos sobre el Municipio y BEV-JNV, para mejoramiento de los asentamientos populares. La única acción del BEV-JNV, en el área del suburbio se redujo a la construcción de 22 viviendas (Plan Piloto del suburbio en 1973).

El actual Proyecto de Desarrollo Urbano (Nº 2415-EC) ha impulsado a fin de facilitar un programa de préstamos para vivienda en el Suburbio (y en todas las áreas del proyecto) mecanismos para regularizar el problema de la tenencia, problema que el Banco Mundial reconoce como "el aspecto más difícil del proyecto". Por una parte, el Concejo Municipal resolvió que pueden hipotecarse los títulos recibidos en donación 2/; por otra, se ha redactado

---

1/ Ponencia JNV Regional de Guayaquil. Vivienda y Urbanismo. Primer Congreso Nacional de Vivienda, 1974.

2/ Resolución del Concejo Municipal de 5 de enero de 1979.

un decreto que ha sido enviado al gobierno para su aprobación que haría innecesario que cada familia vaya una por una a la Municipalidad y al Registro de la Propiedad para que se anote en su escritura y en el Registro que su título puede ser hipotecado.

Los técnicos de JNV señalan que las altas normas de diseño y urbanización, según parámetros de países desarrollados exigidas por el Municipio y sus empresas a las instituciones viviendistas ha elevado los costos de construcción orientando por esta razón su oferta hacia sectores medios. El Departamento de Planeamiento Urbano de la Municipalidad, en el marco del Proyecto de Desarrollo Urbano está preparando nuevas normas para que sean consideradas por el Concejo Municipal para comienzos de 1981, lo cual permitiría la realización de proyectos de mejoramiento y de vivienda popular por parte del BEV sin perder permiso especial cada vez.

Varios técnicos de la JNV concentran excesivamente la atención en los obstáculos operativos exógenos a la institución derivados de los instrumentos legales y reglamentarios para llegar a soluciones habitacionales de más bajo costo, lo cual lleva a subestimar los factores que derivan de la acción de la propia institución encargada de plantear soluciones al problema de vivienda popular.

#### 6. Consideraciones sobre Diseño Urbano y Tecnología en la Producción Masiva

A partir de 1973, la JNV produce grandes conjuntos habitacionales en el norte y el sur de la ciudad de Guayaquil que si bien han contribuido a extender la ciudad y consiguientemente los costos de urbanización <sup>1/</sup>, han significado un avance en cuanto a la dotación de equipamientos colectivos y a la importancia de espacios verdes.

En estos conjuntos se establecen diferentes tipos de áreas: área comunal, área residencial unifamiliar y área residencial multifamiliar. Los motivos esgrimidos para implantar bloques han sido razones de densifica-

---

<sup>1/</sup> Ver en el anexo el listado de las urbanizaciones construidas por la Junta Nacional de la Vivienda.

ción, de volumetría, de vista y de espacio. Sin embargo, la construcción de bloques no se ha generalizado porque -según argumentan los técnicos de la JNV- no gozan de adaptación entre los posibles usuarios de vivienda.

La constatación de este comportamiento con respecto a los bloques hasta ahora construídos no autoriza a generalizar. Sería necesario frente a las posibilidades de abaratamiento del costo del terreno por unidad de viviendas y frente a las posibilidades de limitar las áreas de expansión de la ciudad, investigar formas de diseño en altura que pudieran ser aceptadas por los usuarios, lo cual supone evaluar las experiencias negativas anteriores a efectos de plantear nuevas alternativas. Por otra parte hay que tener en cuenta que los apartamentos en bloques han sido, en general, las viviendas ofertadas de más alto precio no sólo porque son las viviendas con más metros cuadrados construídos sino porque se les asigna a cada metro cuadrado de departamento toda el área que se considera comunal del edificio llegando a la absurda situación de que una vivienda en altura tenga igual asignación de tierra que una vivienda en planta baja.

En el aspecto más estrictamente tecnológico no se han utilizado técnicas de prefabricación adecuadas a la escala de producción que aceleren los plazos de construcción y abaraten el producto final. Tampoco se han realizado de acuerdo a los establecido por la Ley Orgánica de la JNV (Art. 2.g.) estudios de recursos para la construcción.

Actualmente, al dirigir su acción hacia sectores con menores recursos JNV se plantea el abaratamiento a través de la construcción con especificaciones muy inferiores a las que venía usando anteriormente. En el predio de La Floresta, en el sitio reservado para urbanizaciones futuras, se decidió impulsar un programa de vivienda popular contemplándose una realización en dos etapas: la primera de 2.661 y la segunda de 2.367 viviendas. Además, dentro del Programa de lotes y servicios del Proyecto de Desarrollo Urbano de Guayaquil, se prevee la construcción de viviendas populares en los lotes Alegría (en el Norte) y la Floresta (Floresta Piloto 1/).

---

1/ Los programas de vivienda popular son: Alegría y Floresta Piloto en el marco del Proyecto con lotes con servicios y Floresta como programa propio de la JNV-BEV.



En un trabajo realizado en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Guayaquil <sup>1/</sup> se ha mostrado que en estos programas estatales de vivienda popular se reducen sustancialmente las normas relativas a la organización del espacio.

1. Las áreas de construcción de las viviendas para sectores populares tienen menor cantidad de metros cuadrados por vivienda que los que corresponden a las áreas de construcción promedio de los otros programas.

CUADRO N° 6

METROS CUADRADOS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDA DE LOS PROGRAMAS DE LA JNV-BEV

METROS CUADRADOS	PROGRAMAS
1) 10 a 40 m <sup>2</sup>	Alegría 1a. etapa, 2da. etapa Floresta 1ra. etapa (L y S).
2) 41 a 50 m <sup>2</sup>	Alegría 3ra. etapa, Floresta 2da. etapa (L y S), Las Acacias I.
3) 51 a 70 m <sup>2</sup>	Las Acacias I, La Primavera, Los Sauces, La Pradera II, La Pradera III, La Floresta I.
4) 71 a 100 m <sup>2</sup>	La Pradera II, Mapasingue II, La Saiba, Los Esteros, La Pradera I, Los Esteros II, Los Sauces II.
—	
X = 61.8 m <sup>2</sup>	

Las viviendas de la ciudadela popular el Guasmo se ubican en el tercer grupo.

FUENTE: Chavéz M., op. cit.

<sup>1/</sup> CHAVEZ M., y otros, La lógica de la implantación urbana de los lotes con servicio, Tesis de Grado, Inédita, 1980.

2. En los programas de vivienda popular la relación entre el área útil (vivienda) y las áreas de circulación y servicios comunales es inferior a la de los programas anteriores.

CUADRO N° 7

RELACION AREA UTIL -AREAS DE CIRCULACION  
Y SERVICIOS

---

	PROGRAMAS
1) 0.50 a 0.99	Mapasingue II Saiba II Sauces II Pradera III
2) 1.00 a 1.49	Pradera I, II Sauces I Primavera I Acacias I, II, III Saiba I Floresta II
3) 1.50 a 1.56	Alegría Floresta I Floresta (L y S)

---

FUENTE: Ibid.

En relación al diseño y construcción de las viviendas populares en el llamado a licitación (enero de 1980) del llamado "Plan de Emergencia de la Vivienda Popular de la ciudad de Guayaquil" se dio "una amplia libertad para la presentación de las ofertas en cuanto a diseño, superficie, sistemas de construcción y acabados en construcción... La razón por la cual se utilizó este sistema "abierto" es que se desea introducir en el Ecuador el sistema de prefabricación para la construcción masiva de viviendas

pulares único sistema con el que sería posible disminuir significativamente el grave déficit de vivienda que existe en el Ecuador" 1/.

La declaración anterior de la JNV muestra claramente que no se ha realizado hasta el presente investigación y experimentación tecnológica que le permita a la institución tener criterios sobre los métodos de prefabricación adecuados a la realidad del país dejando a las empresas privadas en "libertad" para que ellas realicen las propuestas que hagan posible "disminuir significativamente el grave déficit de vivienda que existen en el Ecuador". Al mismo tiempo, las empresas privadas se convierten en "intérpretes" de las aspiraciones y de los comportamientos de sectores al plantear las viviendas que ellas consideran adecuadas no previéndose la participación organizada de los usuarios.

#### 7. El Caso de la Urbanización La Pradera

El objetivo del trabajo en esta parte no ha sido plantear un análisis crítico de todos los aspectos del programa (socio-económicos espaciales, financieros, administrativos) a fin de detectar la adecuación y funcionalidad de la acción pública para enfrentar el problema habitacional. Nuestro objetivo ha sido más modesto al limitarnos a determinar las características socio-económicas de los habitantes del programa, su grado de satisfacción con las viviendas y con la urbanización. En este sentido, se deberá tomar este estudio como una exploración en el conocimiento de una temática que exige mayor profundización.

La imposibilidad de analizar en el tiempo disponible toda la información recogida limitará el trabajo a:

- La realización de un breve análisis de los objetivos explícitos de lo programado, expresados en las memorias urbanísticas de los proyectos, con respecto a los sectores sociales a los que se destina la vivienda y las reales posibilidades de acceso.

---

1/ El Universo, 8 de mayo de 1980.

- La identificación de las categorías de ocupación y de los niveles de ingresos a los que realmente ha llegado la oferta del BEV-JNV.

Se han realizado noventa y seis encuestas estructuradas mediante la aplicación de un formulario que cubrió las áreas susceptibles de obtener información a través de entrevistas. 1/.

El conjunto habitacional La Pradera está situado al sur de la ciudad en terrenos que pertenecieron a la Hacienda El Guasmo entre las avenidas 25 de julio al oeste, los predios de la Facultad de Agronomía al sur, el río Guayas al este, y la calle décima de la Ciudadela Nueve de Octubre al norte, límite urbano, 1965.

Este programa se ha desarrollado en tres fases:

- Pradera I. Se iniciaron las obras en julio de 1973 y terminaron en 1977. Se construyeron 1247 viviendas, 795 viviendas unifamiliares de una planta (tipos P3, P3-T y A2), 44 viviendas unifamiliares de dos plantas (V-2P), 408 departamentos (6 BM y 20 BM 16) y 34 locales comerciales.
- Pradera II. Se iniciaron las obras en 1977 y se terminaron en 1978. Se construyeron 1276 viviendas: 516 viviendas unifamiliares de una planta, 564 viviendas unifamiliares de dos plantas, 196 departamentos (BM 18 y BM 16) y 12 locales comerciales.
- Pradera III. Se iniciaron las obras en 1979, las que continúan en la actualidad. Presenta tres sectores de vivienda que totalizan 457 (V9, y V10) el tipo V9 es de una planta de crecimiento progresivo. Se le considera un programa experimental por aplicar varias alternativas en las especificaciones estructurales así como en los acabados.

---

1/ Se trabajó a un nivel de confianza del 95.50% y con un margen de error + 10%. El procedimiento de selección de la muestra, el formulario y las modalidades de aplicación del formulario se presentan en el anexo.

Se ha seleccionado este conjunto habitacional porque se le consideran a las etapas primera y segunda como representativas de los programas de período de mayor volumen de producción de la JNV - BEV y la tercera etapa como representativa de la más reciente tendencia de bajar los costos mediante utilización de nuevas formas constructivas y limitación de acabados.

Con respecto a Pradera I, la memoria urbanística del Proyecto dice "consideramos que su localización dentro del área industrial cercana del Puerto de mayor actividad en el país, perfectamente conectado al resto de la ciudad con dos vías principales como la 25 de julio más conocida como Quito y Domingo Comín es válida para desarrollar una unidad de vivienda de interés social dirigida a estratos económicos del orden de los S/.3.000 a los 5.000 mensuales por familia". Esto se escribía en 1973 cuando el salario mínimo vigente era de S/.750 (decreto 1413) quiere decir que estaban refiriéndose a familias con ingresos entre 4 y 6.6 veces el mínimo vital.

Las villas de una planta fueron adjudicadas entre diciembre de 1975 y enero de 1976:

Precio promedio:	S/.150.000
Cuota Inicial (mínimo)	S/. 16.000
Mensual promedio:	S/. 1.000
Plazo: 25 años	
Metros cuadrados construídos:	58.48.

Las villas de dos plantas fueron adjudicadas en abril de 1977.

Precio promedio:	S/. 382.500
Cuota inicial mínima	S/. 45.900
Mensual promedio:	S/. 3.697,50
Plazo: 25 años	
Metros cuadrados construídos:	62.70.

Los departamentos en Bloque fueron adjudicados en marzo de 1976.

Precio promedio:	S/. 300.000
Cuota inicial mínima:	S/. 30.000

Mensual promedio: S/. 2.900  
Plazo: 25 años  
Metros cuadrados construídos: 80.86 y 100.96.

Si se considera que las familias pueden disponer mensualmente de hasta un 25% de sus ingresos para pagar cuotas de amortización de préstamos para vivienda, para adquirir una villa de una planta se necesitaría un ingreso mensual mínimo de S/.4.000, para adquirir una de dos plantas el ingreso debería ser superior a los S/.14.788 y para adquirir un departamento el ingreso debería superar los S/11.600.

Si comparamos estos ingresos con los niveles de ingresos de la población de Guayaquil para 1976 tenemos que el 30% más pobre de la población de la ciudad no tiene posibilidades de acceder a las viviendas de más bajo costo dentro del programa, las cuales constituyen un 67% de lo ofertado. (ver cuadro N° 8).

Con respecto a Pradera II en la memoria urbanística se expresa: "se ha realizado un plan de vivienda capaz de alcanzar los estratos sociales de ingresos económicos bajos... Por estar situado el lote en el área industrial se ha pensado que las viviendas a construirse vayan a servir a la clase obrera que trabaja en dicho sector, para quienes exclusivamente se ha realizado este estudio".

Las villas de una y dos plantas fueron adjudicadas en 1977:

Una planta

Precio promedio: S/. 180.500  
Cuota inicial mínima: S/. 18.000  
Mensual promedio: S/. 1.200  
Plazo: 25 años  
Metros cuadrados construídos: 58.48.

Dos plantas

Precio promedio: S/. 252.500  
Cuota inicial mínima: S/. 25.250  
Mensual promedio: S/. 1.675

CUADRO N° 8

NIVELES DE INGRESOS DE LAS FAMILIAS DE GUAYAQUIL

S/.	1.976	S/.	1.977	S/.	1.979	%	Nº
	885		1000		1222	1.4	2.262
886	a 1769	1001	- 1999	1223	- 2443	5.3	8.874
1780	a 2654	2000	- 2999	2444	- 3666	9.3	15.486
2655	a 3539	3000	- 3999	3667	- 4489	11.8	19.488
3540	a 4424	4000	- 4999	4890	- 6111	10.9	18.096
4425	a 6194	5000	- 6999	6112	- 8556	17.4	28.623
6195	a 7964	7000	- 8999	8557	- 11001	9.3	15.747
7965	a 9734	9000	- 10999	11002	- 13446	6.6	10.962
9735	a 13273	11000	- 14999	23447	- 18336	7.6	12.702
13274	a 22123	15000	- 24999	18337	- 30561	7.9	13.137
22124	a +	25000	- +	30562	- +	2.6	4.263
no declara ingresos						9.9	16.530
<b>TOTAL</b>						<b>100.0</b>	<b>166.170</b>

FUENTE: INEC.

Encuesta de Hogares 1.977

metros cuadrados construídos: 62.70

Los bloques BM 16 fueron adjudicados en 1977.

Precio: S/.266.000

Cuota inicial: S/. 28.373

Mensual: S/. 1.773

Plazo: 25 años

metros cuadrados construídos: 80.86

Los bloques BM18 fueron adjudicados en 1978

Precio: S/.475.000

Cuota inicial: S/. 48.650

Mensual: S/. 3.116

Plazo: 25 años

metros cuadrados construídos: 100.6

Para poder pagar la amortización correspondiente a las viviendas de más bajo precio de Pradera II, se necesita en 1977 tener un ingreso superior a los S/.4.800, comparando con los niveles de ingresos de la población de Guayaquil para 1977, obtenemos nuevamente que aproximadamente el 39% de la población de la ciudad de menores ingresos no tiene posibilidades de acceder a las viviendas de más bajo costo dentro del programa que representa el 40% de lo ofertado en esta etapa.

La memoria descriptiva de Pradera III declara que: "El programa habitacional de Pradera III, está orientado a la implantación de viviendas que representan un abaratamiento tanto en el costo de las mismas, como en la urbanización, tales que permiten adjudicar dichas viviendas a familias de bajos ingresos económicos, entre los cuales se encontrarían solicitantes que han quedado al margen de los programas construídos por la institución. De allí que las características del terreno, en ubicación, así como la planificación de la Urbanización como de la vivienda, estarán dirigidos por esta orientación socio-económica y que representará un programa experimental especialmente en las formas de construcción, entrega de las viviendas, especificaciones y acabados".



La primera etapa de Pradera III fue adjudicada en 1979:

Precio promedio: S/. 227.500  
Cuota inicial: S/. 22.637  
Mensual promedio: S/. 1.509  
Plazo: 25 años  
metros cuadrados construídos: 58.80 - 3 dormitorios.

La segunda etapa fue adjudicada en 1980:

Precio promedio: S/. 217.000  
Cuota inicial: S/. 21.639  
Mensual promedio: S/. 1.443  
Plazo: 25 años  
metros cuadrados construídos: 58.80-3 dormitorios.

Para poder pagar la amortización correspondiente a las viviendas de Pradera III, se necesita en 1979 tener un ingreso superior a los S/.5.772. Comparando con los niveles de ingresos de la población de Guayaquil para 1979, obtenemos también en este caso que aproximadamente un 39% de la población de menores ingresos no tiene posibilidades de acceder a estas viviendas, es decir, que no se han ampliado las capas sociales que pueden acceder a las viviendas de más bajo costo.

#### CARACTERISTICAS OCUPACIONALES DE LOS ADQUIRIENTES DE LA PRADERA

Es ya un lugar común afirmar que las viviendas construídas por el sector público han estado destinadas a las clases medias. Nuestro interés está en identificar a qué sectores o estratos de las clases medias favorece la política habitacional del BEV-JNV en Guayaquil.

En el formulario de entrevista se pidió una descripción detallada de la ocupación desempeñada por el jefe de la familia, la cual fue codificada en forma lo más desagregada posible.

A continuación reproducimos la lista de ocupaciones específicas que contienen los diferentes grupos ocupacionales:

- a) Propietario de comercios minoristas: propietarios de tiendas, farmacias.
- b) Altos empleados: jefes, gerentes.
- c) Profesionales: profesionales liberales, maestros, profesores, técnicos.
- d) Propietarios de unidades de prestación de servicios: talleres de reparación, servicios automotrices, propietarios de taxis.
- e) Empleados: empleados administrativos.
- f) Obreros: obreros fabriles, de empresas de materiales de construcción y de servicios (se incluyen los choferes de taxis).

(Ver cuadro N° 9 a continuación).

CUADRO N° 9  
CATEGORIAS OCUPACIONALES DE LOS ADQUIRIENTES DE LA URBANIZACION  
LA PRADERA (%)

CATEGORIAS	PRADERA (1)			TOTAL
	I	II	III	
1. Prop. com. mim.	29.4	12.5	10.0	19.2
2. altos empleos	29.4	18.8	-	20.5
3. Profesionales	8.8	6.3	20.0	9.0
4. Prop. prest. serv.	8.8	12.5	-	9.0
Subtotal	76.4	50.1	30.0	57.7
5. empleados	20.7	31.0	40.0	29.5
6. obreros	2.9	18.9	30.0	12.8
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

(1) Debe tenerse presente que la desagregación de los datos según etapas de la urbanización disminuye la confiabilidad de la muestra.

La distribución de las ocupaciones en las diferentes etapas presenta variaciones significativas mostrando Pradera I los mayores porcentajes de estratos altos y Pradera III los mayores porcentajes de estratos bajos. El alto porcentaje de profesionales en Pradera III tiene que ser con una distinta composición del estrato: mientras que en Pradera I y II predominan los profesionales liberales, en Pradera III dentro de este grupo son todos maestros o profesores. La mayor homogeneidad ocupacional de Pradera III se explica por la existencia de menores variaciones en los precios de las viviendas. Cabe destacar lo expresado por la memoria urbanística de Pradera III: las viviendas se destinaban exclusivamente a los trabajadores de la zona industrial cercana a la urbanización, los datos muestran en cambio que ninguno de los obreros trabajan en esta zona.

Se procuró indagar cuáles son los recursos económicos que logran reunir las familias y los gastos que realizan para satisfacer las necesidades de sus integrantes. Para fijar los tramos de ingresos se adoptó el mismo criterio de la encuesta de hogares del INEC de 1977 deflactando los valores a sures de 1979. Para el primer intervalo se tomó como límite inferior el salario mínimo encontrado en la población encuestada que es de S/.5.000 y se agregó un último intervalo entre 46.001 y 66.000 que es el ingreso máximo familiar resultante de la encuesta realizada. (cuadro N°10).

Los resultados muestran que la media de ingresos de Pradera I es la más elevada mientras que la Pradera III es casi la mitad ocupando Pradera II una situación intermedia. La desviación típica es también más elevada en Pradera I debido a que en este programa hubo mayor variabilidad en los precios de las viviendas, lo cual se relaciona con una mayor variabilidad en el monto de los ingresos familiares.

Una de las mayores preocupaciones de las instituciones vivendistas en materia de adjudicación es la de establecer una proporción adecuada entre la cuota de amortización de los préstamos de vivienda y los ingresos familiares. Las reglamentaciones del BEV permiten afectar hasta el 40% de los ingresos en el pago del préstamo, se trata de observar la relación entre consumo e ingresos y entre cuota de amortización e ingresos de los adquirentes de viviendas de la urbanización en estudio. Se relevó el gasto mensual por familia en alimentación, educación, salud, indumentaria, transporte, recreación, equipamiento del hogar, mejoramiento de la vivienda y amortización del préstamo concedido por el BEV.

CUADRO N° 10

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS DE LOS ADQUIRIENTES DE LA URBANIZACION "LA PRADERA" SEGUN NIVELES DE INGRESOS.

NIVELES	PRADERA			TOTAL
	I	II	III	
5000 a 6111	5.9	-	10.0	4.1
6112 a 8556	2.9	3.1	-	2.7
8557 a 11001	8.8	21.9	50.0	20.2
11002 a 13446	2.9	6.3	20.0	6.8
12447 a 18336	20.7	34.3	10.0	24.2
18337 a 30561	50.0	21.9	10.0	32.4
30562 a 46000	2.9	9.4	-	5.4
46001 a 66000	5.9	3.1	-	4.1
	100.0	100.0	100.0	100.0
$\bar{x}$	S/. 22.772	S/. 19.388	S/. 11.670	
S	13.154	10.843	5.077	

La media y la desviación standard fueron calculados con los datos no agrupados.

CUADRO N° 11

RELACION CONSUMO-INGRESOS Y RELACION AMORTIZACION PRESTAMOS-INGRESOS  
DE LOS ADQUIRIENTES DE LA URBANIZACION  
LA PRADERA

	Consumo - Ingreso $\bar{x}$	Ingreso S	Amortización - Ingreso $\bar{X}$	Ingreso S
PRADERA I	0.919	0.306	0.092	0.045
PRADERA II	0.907	0.325	0.128	0.071
PRADERA III	0.843	0.249	0.158	0.062

Se constata la existencia de la más alta relación consumo-ingreso en el programa que tienen ingresos medios superiores y la más baja relación entre los que tienen ingresos medios más bajos, lo cual puede parecer contradictorio en apariencia, sin embargo analizando la estructura del gasto se encuentra la explicación en las pautas de consumo de los estratos de ingresos más altos que incorporan nuevos rubros de gastos como vacaciones y viajes o aumentan el porcentaje que dedican a equipamiento del hogar y mejoramiento de la vivienda.

Llama la atención la baja proporción de ingresos que se dedican a la amortización en los tres programas siendo menor el esfuerzo económico para adquirir la vivienda en los programas de sectores de ingresos superiores.

Un importante porcentaje de familias han realizado en el último año arreglos en las viviendas aún en el programa que ha sido adjudicado el último año, presentándose casos de viviendas que han sido mejoradas antes de ser habitadas.

CUADRO N° 12

PORCENTAJE DE VIVIENDAS MEJORADAS Y PROMEDIO DEL GASTO EN EL  
ULTIMO AÑO EN RELACION AL SUELDO MENSUAL

	% Viviendas mejoradas	Promedio del gasto
PRADERA I	65.0	1.95
PRADERA II	62.5	3.16
PRADERA III	60.0	2.50

Del análisis anterior se deduce que los adquirentes de las viviendas son personas con mayor capacidad económica que la que correspondería de acuerdo a las amortizaciones que deben pagar 1/, lo cual estaría vinculado a que no se toman en la investigación de ingresos el conjunto de los ingresos familiares o a que en el caso de propietarios de comercios minoristas y de propietarios de unidades de prestación de servicios se declaran ingresos inferiores a los reales.

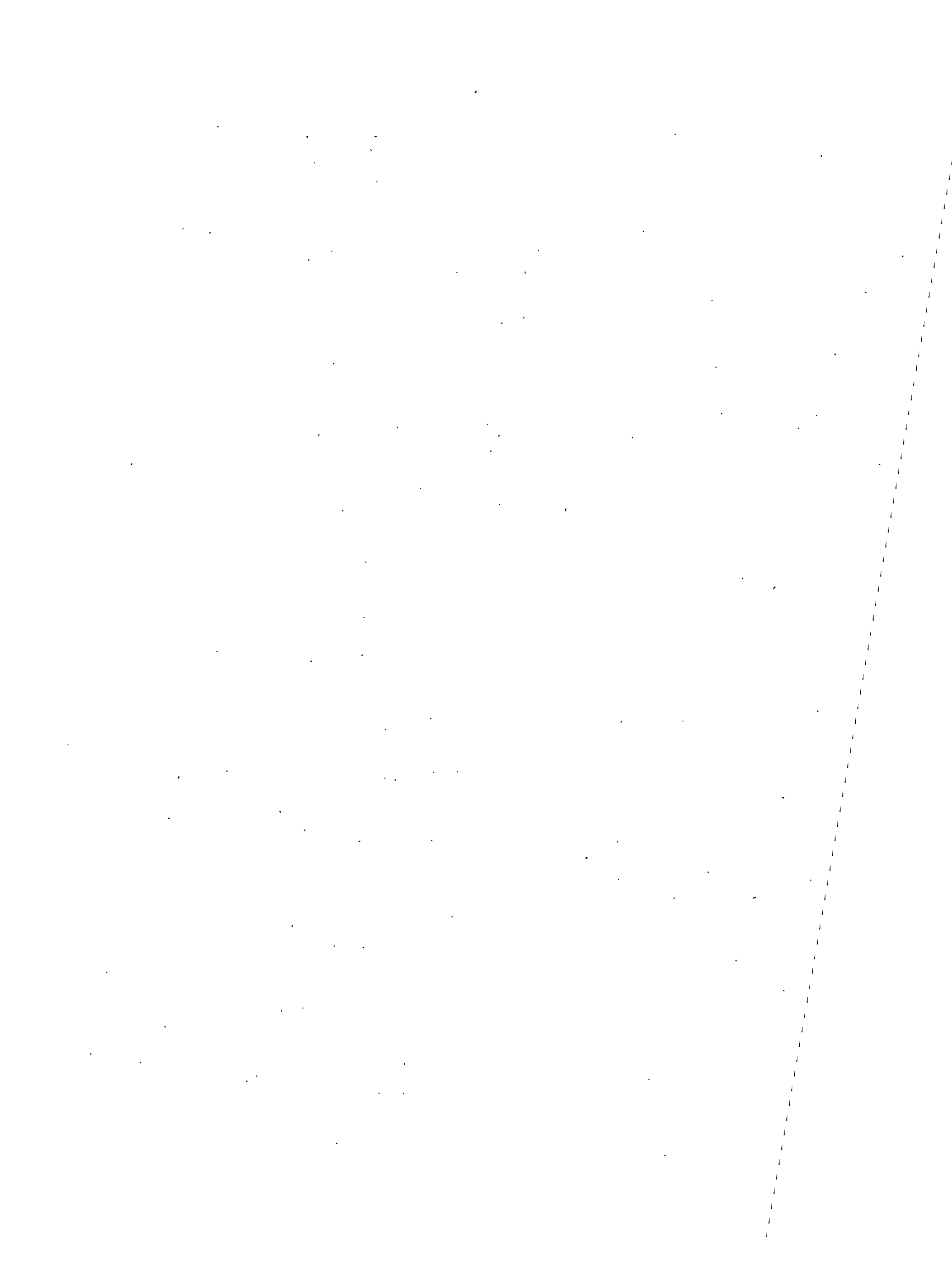
Una parte de los adquirentes de viviendas del BEV comprometiendo una parte mayor de sus ingresos podrían acceder a otros sistemas de financiamiento en lugar de comprar viviendas de menor precio para luego mejorarlas.

Esta situación no se presentaría si en lugar de producir viviendas para una demanda indeterminada el BEV-JNV frente a cada programa procediera a identificar previamente el proyecto, a los sectores sociales a los cuales quiere llegar, sus niveles de ingresos, sus pautas de consumo y sus aspiraciones de vivienda y servicios.

---

1/ Se han constatado casos de adquirentes recientes en Pradera III que dedican a la amortización entre un 3 y un 5% de sus ingresos familiares.

Para lograrlo sería necesario implementar mecanismos para especificar las necesidades de vivienda en un proceso de interacción recíproco entre la institución y los sectores sociales organizados que busquen acceder a ella.





## C A P I T U L O    V I I

### C O N C L U S I O N E S

#### 1. Sobre el Crecimiento Urbano y el Problema Habitacional de Guayaquil

Guayaquil es la ciudad del Ecuador que tiene el mayor incremento absoluto de población y la que presenta el mayor porcentaje de viviendas precarias. La producción de viviendas en la década del 70 se da mayoritariamente fuera del sistema capitalista inmobiliario público o privado: el 66% de las viviendas construídas pertenecen al sector "informal" predominando las formas artesanales y/o autoconstruídas 1/. Las respuestas espontáneas a las necesidades de vivienda de los sectores populares han sido la densificación del suburbio suroeste que ya se ha extendido hacia sus límites naturales conjuntamente con la agudización de las invasiones hacia el Norte y hacia el Sur, en terrenos públicos o privados. En ausencia de cambios sustanciales en las políticas del Estado la situación actual tenderá a empeorar en el futuro 2/.

#### 2. Sobre el Funcionamiento del Sector Inmobiliario

Paralelamente se desarrolla en Guayaquil el sistema capitalista de promoción. Ello se explica por el crecimiento general de la economía de la década del 70: la expansión de los sectores medios y altos le proporciona la demanda solvente requerida, la disponibilidad de divisas le permite sortear los estrangulamientos producidos por los problemas de abastecimiento de materiales de construcción y el desarrollo del sector financiero le provee del apoyo necesario.

---

1/ Ver Cuadro N° 1, Capítulo IV.

2/ En el Gráfico N° 1, Capítulo III se constata el descenso del porcentaje de satisfacción de necesidades de vivienda entre 1974 y 1977.

La práctica de los promotores que controlan grandes extensiones de tierra en la periferia Norte, conjuntamente con las invasiones de tierra por los sectores populares, contribuyen a la expansión del crecimiento físico de la ciudad con los consiguientes problemas en la provisión de los servicios y en la elevación de los costos de urbanización.

La industria de la construcción en este período presenta altas tasas de crecimiento observándose importantes variaciones coyunturales. Guayaquil es la ciudad en la que el sector muestra el mayor dinamismo y menores fluctuaciones de corto plazo 1/. La explicación de este comportamiento puede estar vinculada al desarrollo del sector exportador de la Costa. El estudio empírico de las vinculaciones de las fluctuaciones de la industria de la construcción con los procesos económicos generales, el análisis concreto de las conexiones que se establecen con el resto del sector inmobiliario así como la consideración del funcionamiento de las unidades productivas de Guayaquil, son aspectos relevantes que no han podido ser abordados en el presente trabajo.

### 3. Sobre la Acción Habitacional del Estado

El sector público financia el 67% del total de viviendas construídas en el país, destinadas fundamentalmente a sectores medios. No ha existido en el Ecuador hasta el presente una política nacional de vivienda pues la JNV no ha cumplido con los cometidos que le fueran asignados por la ley que la creó en cuanto a programación y coordinación interinstitucional. Esta tarea es indispensable para optimizar la aplicación de los recursos en presencia de las autonomías de los municipios, del BEV, del IESS y de los organismos de desarrollo local y regional.

De las instituciones viviendistas la JNV y el BEV, han sido las instituciones que han mostrado mayor dinamismo en el período construyendo la JNV las viviendas de menor precio 2/. Ha podido desarrollar la producción directa de viviendas al amparo de cierta autonomía de sectores de la tecnoburocracia limitando el campo de acción del capital promotor y constructor en

---

1/ Ver gráfico N° 1, Capítulo IV.

2/ Ver gráfico N° 1, Capítulo V y cuadro N° 4 del mismo.

base a una cierta división de tareas dentro del sector construcción 1/.

El IESS ha financiado viviendas de más alto precio promedio que el BEV presentando tasas de crecimiento menores y un comportamiento más irregular 2/. La participación de las inversiones en préstamos para vivienda en el total de las inversiones de la institución tiende a decrecer así como en general el valor de las prestaciones por afiliado. En cambio los préstamos a las instituciones estatales y las inversiones de rentabilidad económica experimentan un sostenido ascenso 3/.

#### 4. Sobre la Acción Habitacional de la JNV y del BEV en Guayaquil

a) La contradicción entre la producción capitalista de vivienda y la necesidad de ampliar a capas no solventes la dotación de viviendas se manifiesta en la tendencia del actual gobierno de por una parte, ceder a los capitales privados la producción de viviendas restringiendo el campo de acción de la JNV y por otra, de ampliar los programas de vivienda popular. El Estado le otorga actualmente a esta institución un importante papel como mecanismo de alianza con sectores empresariales de la construcción y como mecanismo de negociación con los sectores empobrecidos proletarios y no proletarios, papel que tradicionalmente se ha reservado a la Municipalidad.

b) La implementación de acciones de construcción y mejoramiento en los asentamientos precarios por parte de la Municipalidad y de la JNV, como las que se están encarando actualmente, cuenta con la importante limitación de no partir de un diagnóstico serio de estas áreas. No existen datos confiables acerca de la población que habita en los asentamientos precarios, no están suficientemente estudiadas las características sociales, económicas y culturales de los pobladores, no están especificadas las formas de operación del mercado de tierras de estas zonas, ni han sido analizados los diferentes tipos y modalidades de funcionamiento de las organizaciones que allí han surgido.

---

1/ Ver página 142

2/ Ver gráfico N° 1, Capítulo V

3/ Ver cuadro N° 8 del Capítulo V y Gráfico III, Capítulo V.

c) La JNV no ha realizado ni ha impulsado la realización de investigación y experimentación tecnológica con el fin de abaratar el precio de las viviendas 1/. Como se ha mostrado en el análisis de los componentes del precio de las viviendas de un programa corresponde un 57% del precio total a costos directos e indirectos de la construcción por lo cual es importante buscar procedimientos que incidan en el abaratamiento de la construcción. Actualmente la JNV no se plantea la reducción del costo de las viviendas para sectores populares a través de la utilización de nuevas técnicas constructivas o del empleo de materiales más económicos sino por medio de especificaciones muy inferiores a las utilizadas anteriormente, dejando librada a la empresa privada las propuestas de diseño y de sistemas de prefabricación 2/.

d) En el futuro se planteará a la JNV-BEV el problema de la obtención de tierras para sus programas. Si bien hasta el presente han conservado tierras en reserva en el Sur de la ciudad, producto de la expropiación realizada en 1963, se planteará en el corto plazo el problema de salir a comprar tierras en zonas cada vez más alejadas, en ausencia de una política municipal de reserva de tierras urbanas.

e) El análisis del caso de La Pradera, muestra que una parte importante de los adquirentes del BEV podrían acceder a otros sistemas de financiamiento pues son personas cuya capacidad económica les permitiría enfrentar a mortizaciones más elevadas. Esta situación revela que la JNV-BEV producen para una demanda indeterminada de la que interesa fundamentalmente su capaacidad de pago. Esta situación podría evitarse si se tuviera información precisa sobre las necesidades de vivienda y sobre las características de los sectores sociales a los que se procura llegar. Las exigencias de orden jurídico y administrativo a las organizaciones cooperativas y el bajo nivel de las reivindicaciones en torno a la vivienda han obstaculizado el proceso de interacción entre institución y sectores sociales organizados que posibilitaría la especificación de las necesidades de vivienda.

Si bien los límites estructurales a la "solución" del problema de la vivienda están dados por los niveles de salarios de los sectores populares,

---

1/ Sólo se cuenta con algunas experiencias aisladas.

2/ Ver pág. 159 y siguientes.

resultante del modelo de apropiación del excedente cuyas modalidades dependen de las condiciones particulares de vinculación al sistema capitalista mundial, en una situación como la ecuatoriana en que los sectores populares acceden en una ínfima parte al financiamiento público, es posible esperar que mediando una racional utilización de los recursos y un avance en el nivel de lucha de las organizaciones populares, que tenga en cuenta los requisitos que dejan las contradicciones entre las diferentes fracciones del capital, se logre un "mejoramiento del problema habitacional.



ANEXOS





CUADRO N° 1

VALOR DECLARADO DE LAS CONSTRUCCIONES 1968-1977  
( miles de sucres de 1972)

AÑOS	Pichincha	Guayas	Azuay	El Oro	TOTAL
1968	506.299	237.357	28.650	14.371	912.136
1969	350.503	235.464	56.496	61.840	822.171
1970	455.060	208.393	39.467	13.325	783.597
1971	560.287	188.452	47.681	27.608	952.027
1972	495.101	273.540	53.251	20.352	1'003.256
1973	750.116	352.154	68.104	46.907	1'395.457
1974	1'187.610	457.124	60.726	62.521	1'963.043
1975	913.737	710.327	90.726	53.336	2'026.225
1976	1'158.438	937.174	76.688	58.354	2'535.574
1977	1'310.463	697.379	117.621	76.247	2'734.762

FUENTE: INEC, Encuesta de Edificaciones (Permisos de construcción 1968-1977).

ELABORACION: Propia.

CUADRO N° 2

NUMERO Y VALOR DE CREDITOS OTORGADOS POR EL B.E.V. (miles sucres 1972)

---

Años	GUAYAS		PICHINCHA		TOTAL	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
1972	626	16.334	1.104	77.251	1.808	93.583
1973	253	11.809	738	37.827	1.272	49.636
1974	277	7.617	2.061	87.462	2.485	95.079
1975	1.425	81.459	1.736	133.538	3.536	240.990
1976	1.405	86.915	1.042	64.790	3.215	206.903
1977	2.339	162.229	1.926	207.731	5.357	448.134
1978	2.498	190.694	1.942	192.451	6.320	511.322
1979	1.278	121.691	1.811	155.702	4.613	397.564

---

FUENTE: Superintendencia de Bancos, Memorias 1978 y 1979..

ELABORACION: Propia.

CUADRO N° 3

NUMERO Y VALOR DE CREDITOS OTORGADOS POR EL IESE 1972-1977

(miles de sucres 1972)

Años	SUCURSAL		MATRIZ		TOTAL	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
1972	496	69.203	1.972	264.868	2.468	334.071
1973	525	74.641	2.308	291.549	2.833	336.190
1974	939	71.922	2.608	272.448	3.747	344.370
1975	612	48.988	2.682	244.661	3.294	293.648
1976	1.088	96.362	3.058	312.201	4.146	408.563
1977	389	39.579	2.532	236.498	2.921	276.117
1978	735	68.641	2.976	315.009	3.711	353.841
1979	-	-	-	-	3.729	401.828

FUENTE: Departamento de Crédito del IESE.

ELABORACION: Propia

CUADRO N° 4

NUMERO Y VALOR DE LOS CREDITOS OTORGADOS POR MUTUALISTAS

(miles de sucres de 1.972)

Años	GUAYAQUIL		QUITO		TOTAL	
	N°	Valor	N°	Valor	N°	Valor
1974	279	28.105	1.958	145.949	3.124	231.871
1975	342	50.772	1.560	186.431	2.615	287.991
1976	619	70.616	1.236	190.604	2.419	329.047
1977	908	111.704	1.183	168.348	2.565	368.417
1978	1.016	142.256	1.129	186.984	2.727	401.721
1979	1.032	182.013	1.138	188.998	2.747	434.746

FUENTE: Superintendencia de Bancos, Memorias 1978 y 1979.

ELABORACION: Propia.

CUADRO N° 5

VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS SEGUN INGRESOS MENSUALES

DEL HOGAR EN QUITO Y GUAYAQUIL

1977

Ingresos mensuales del hogar.	QUITO	%	GUAYAQUIL	%
- 1.000	2.146	1.5	2.262	1.4
1.000 a 1.999	10.434	7.4	8.874	5.3
2.000 a 2.999	15.836	11.2	15.486	9.3
3.000 a 3.999	15.096	10.7	19.488	11.8
4.000 a 4.999	14.504	10.3	18.096	10.9
5.000 a 6.999	22.570	16.1	28.623	17.4
7.000 a 8.999	13.172	9.3	15.747	9.3
9.000 a 10.999	11.174	7.9	10.962	6.6
11.000 a 14.999	11.026	7.8	12.702	7.6
15.000 a 24.999	14.800	10.6	13.137	7.9
25.000 y más	7.548	5.4	4.263	2.6
no declarada o se ignora	2.590	1.8	16.530	9.9
TOTAL	140.896	100.0	166.170	100.0

FUENTE: INEC, Encuesta de Hogares, 1977.



X METODOLOGIA DE LA ENCUESTA REALIZADA EN LA URBANIZACION LA PRADERA DE LA JNV-BEV

1. Muestreo

El universo estuvo constituido por 2.980 viviendas de la urbanización La Pradera de la JNV-BEV, cuyo número fue debidamente comprobado.

Se extrajo una muestra de tipo simple al azar utilizando la tabla de números aleatorios.

La muestra total estuvo constituida por 96 viviendas. El tamaño de la muestra se determinó sobre el universo total, prorrateándose los casos proporcionalmente al número de viviendas de cada etapa de construcción (Pradera I, Pradera II, Pradera III). Así mismo se obtuvo aleatoriamente un 15% de reemplazos a fin de sustituir los casos que no se pudieran realizar.

Con un 95.5% de confiabilidad se puede considerar que los resultados obtenidos en la muestra se repetirán en el universo, dentro del margen de error admitido de  $\pm .10\% . \underline{1/}$ .

2. Cuestionario

Se realizó un pretest, después de tomar contacto con los pobladores de la urbanización, a fin de evaluar el funcionamiento del formulario. La prueba se realizó sobre un grupo de doce propietarios de viviendas elegidos al azar.

En base a los resultados del pre-test y a las observaciones realizadas durante su aplicación se reestructuró el cuestionario.

---

1/ Se utilizó la tabla para determinación de una muestra de población finita de ARKIN Y COLTON, TABLES FOR STATISTICIANS.

El cuestionario se aplicó a los propietarios de las viviendas seleccionadas mediante la muestra.

Para la realización del trabajo de campo se contó con la colaboración de tres estudiantes universitarios de la ciudad de Guayaquil, los que fueron entrenados en el manejo del cuestionario.



## B I B L I O G R A F I A

### I. ESTRUCTURA ECONOMICO-SOCIAL Y DESARROLLO URBANO.

- ALVARADO, L. "El desarrollo capitalista de Guatemala y la cuestión urbana". (Seminario sobre el problema de la vivienda en América Latina). El Colegio de México. México, 1978. Mimeo.
- AMIN, S. La Acumulación a Escala Mundial, Ed. Siglo XXI, México 3ra. Ed. 1977.
- AMIN, S. Desarrollo desigual. Editorial Ciencia Marxista. Medellín S/f.
- AMIN, S. Cómo funciona el capitalismo? El intercambio desigual y la ley del valor. Siglo XXI. 3ra. Ed. México 1977.
- ARCOS, C. Merchán C. Apuntes para una discusión sobre los cambios en la estructura agraria serrana. PUCE. Quito. 1976.
- ARIAS, A. "Las migraciones de la población en la Provincia del Guayas". Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Guayaquil. 1979.
- BARROS DE CASTRO, A. Una tentativa de Interpretación del Modelo Histórico Latinoamericano, en América Latina, Ensayos de Interpretación Económica. Ed. Universitaria, Stgo. 1969.
- BECKER, A. Análisis industrial del área metropolitana de Guayaquil y su región. Departamento de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Guayaquil. 1976.
- BECKER A. y Romero E. Informe económico del Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil. Departamento de Planteamiento Urbano. Municipalidad de Guayaquil. 1977.

- BECKER, A. y Romero E. Análisis de los estratos residenciales en Guayaquil. Dpto. de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Guayaquil. 1976.
- BOURGUIGNON, F. Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo. El caso de Colombia, Desarrollo y Sociedad. N°1. Enero 1979. CEDE. Universidad de los Andes.
- CALCAGNO, E. Algunas Reflexiones sobre el Desarrollo Regional, a propósito del Caso Argentino. (Mimeo), s/f.
- CARDONA, R. "La urbanización no controlada en Colombia", en: Castells(comp) Imperialismo y urbanización en América Latina. Ed. Gustavo Gili. Barcelona 1973.
- CARDOSO, F. Ferreira de Camargo, Kowarik, L. "Consideraciones sobre el desarrollo de Sao Paulo". en: Castells, op. cit.
- CASTELLS, M. La cuestión urbana, 2a. edic. Siglo XXI. 1976.
- CASTELLS, M. "La urbanización dependiente en América Latina". (comp) op. cit.
- CARRON, J.M. El Proceso de Urbanización en Ecuador. 1962-1974. FLACSO. Quito. 1977.
- CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1968, II Parte: La Distribución Regional de la Actividad Económica.
- CEPAL. Algunos Problemas Regionales del Desarrollo de América Latina vinculados con la Metropolización, en Schteingart, M. Urbanización y Dependencia en América Latina. SIAP. Buenos Aires. 1973.
- CEPAL. Ecuador: Desafíos y Logros de la Política Económica en la Fase de Expansión Petrolera. Santiago. 1979.
- CERO. Una interpretación marxista de los procesos especiales. Revista Zo na Abierta, España N° 1. Otoño 1974.

- CHIRIBOGA, M. "Conformación Histórica del Régimen Agroexportador de la Costa Ecuatoriana, La Plantación, Cacaotera", en Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol. 1, N° 1, 1978.
- EGAS, R. El Proceso de urbanización dependiente en el Ecuador. Universidad Católica de Lovaina. 1974.
- ELIZAGA, J.C. Macisco, J. Migraciones internas. CELADE. Santiago de Chile. 1975.
- ESTRADA ICAZA, J. Regionalismo y Migración. Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas. Guayaquil. 1977.
- FARIA, V., Kowarick L, Nun, J., García B., Lomnitz, L. Marginalidad, urbanización y población en América Latina. Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol XL, Num. 1, Enero-Marzo 1978. UNAM.
- ELACSO . El proceso de urbanización en la actual etapa de desarrollo del Ecuador. El caso de Quito. Seminario Marzo 6 al 18, 1978.
- FRENKEL, R. El Intercambio desigual en el Comercio Interregional (mecanog), s/f.
- GARZA, G. Modo de Producción, Urbanización y concentración económico-espacial (mimeo), México. Septiembre 1979. Colegio México.
- HAMERLY, M.T. Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil. 1763-1842. Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas. Guayaquil 1973.
- HARDOY y otros. (comp.) Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina. Ediciones SIAP. Buenos Aires.
- HARVEY, D. Urbanismo y desigualdad social. Siglo XXI. Madrid 1977.

- HIRSCHMAN, A. Enfoque Generalizado del Desarrollo por Medio de Enlaces, con Referencia Especial de los Productos Básicos. s/f.
- JARAMILLO, S. Sobre la macrocefalia urbana en América Latina. Desarrollo y Sociedad N° 1. Enero 1979. CEDE, Universidad de los Andes.
- KOWARICK, L. El precio del progreso: Crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente.  
(Universidad de San Pablo) Mimeo, s/f.
- LARREA, C. Auge y Crisis de la Exportación bananera en Ecuador, Un Ensayo Interpretativo (Versión preliminar mecanog), 1978.
- LARREA, C. Estructura Social, crecimiento económico y necesidades básicas en el Ecuador. CLAEH. Doc. N° 15. Montevideo. Junio 1978.
- LIPIETZ, A., El capital y su espacio. Siglo XXI. México. 1979.
- MIDDLETON, A. Distribución del Gasto Público y Migraciones Internas en el Ecuador. FLACSO, Quito. 1979.
- MONCADA, J. y Villalobos F. Distribución del ingreso, estructura productiva y alternativas de desarrollo. Quito. FLACSO 1977.
- MUÑOZ, H., de Oliveira. O, Stern C. "Migración y marginalidad ocupacional en la ciudad de México." en : Castells, imperialismo y urbanización en América Latina. op. cit.
- OLIVEIRA, Fco. La economía brasileña, crítica de la razón dualista. Trimestre Económico. México. Vol. XL (2) abril-junio. 1973.
- PALASTRANA, L. Pan , Techo , Poder. Ediciones SIAP.
- PEÑAHERRERA, L. La formación de suburbio y la especulación inmobiliaria. Difusión Económica N° 1, Año 15. 1977

- PRETECEILLE, E. "Besoins sociaux et capitalisme monopoliste d' Etat" en De-  
caillot M, Preteceille E., Terrail J. P. Besoins et Mode  
de Production. Ed. sociales. París. 1977.
- PINTO, A. "Naturaleza e Implicaciones de la Heterogeneidad Estructural en  
América Latina", en Tres ensayos sobre Chile y América Lati-  
na, Ed. Solar, Buenos Aires.
- PINTO, A. "Concentración del Progreso Técnico y de sus frutos en el Desa-  
rrollo Económico de América Latina", en América Latina:  
Ensayos de Interpretación Económica. Ed. Universitaria,  
Santiago, 1969.
- PREALC. Situación y Perspectivas del Empleo en Ecuador. O.I.T. Quito.  
1976.
- PUIG, J. La conflictualidad urbana. Revista de Sociología Nº 3. Univer-  
sidad Autónoma de Barcelona. 1974.
- QUIJANO, A. Dependencia, Urbanización y Cambio Social en Latinoamérica.  
Mosca Azul. Ed. Lima. 1977.
- QUIJANO, L. "La formación de un universo marginal en las ciudades de Amé-  
rica Latina", en Castells: Imperialismo y urbanización en  
América Latina. op. cit.
- ROFMAN, A., Romero, L. Sistema Socioeconómico y Estructura Regional en Ar-  
gentina. Ed. Amorrortu. Buenos Aires. 1973.
- SANTOS, M. "La urbanización dependiente en Venezuela". Castells. op. cit.
- SAPOZNIKOW, J. Baquero, M. Mendoza, G. Colombia: un caso particular de con-  
centración urbana en América. Desarrollo y Sociedad. Nº1  
Enero 1979. CEDE. Universidad de los Andes.
- SCHTEINGART, M. (Comp.) Urbanización y Dependencia en América Latina. SIAP  
Buenos Aires. 1973.

- SCHTEINGART, M. y Torres, H. "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericana", en: Castells, M. Imperialismo y Urbanización en A. Latina. op. cit.
- SCHTEINGART, M. El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México. (Seminario sobre el problema de la vivienda en América Latina). El Colegio de México. México. 1978. Mimeo.
- SINGER, P. Economía Política de la urbanización. Siglo XXI. 2da. Ed. 1977.
- SINGER, P. "Migraciones internas en A. Latina. Consideraciones teóricas sobre su estudio", en: Castells. op. cit.
- SINGER, P. "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en Castells: op. cit.
- TOPALOV, C. La urbanización capitalista. Colección: Ruptura y Alternativas. Edto. Edicol. México. 1979.
- TORRES, H. La estructura interna de la ciudad, Revista SIAP. Vol. VI. N°21 Marzo 1972.
- UNIKEL, L. El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. Colegio México. 1976.
- UNIKEL, L. y Necochea A. (Comp.) Desarrollo Urbano y regional en América Latina. Problemas y Políticas. El Trimestre Económico. FCE. México. 1976.
- URDANETA, M. Costos del Desarrollo Urbano. SIAP. Vol. VII. N° 25 Marzo 1973.
- VERDUGA, C. El proceso económico ecuatoriano contemporáneo. (Análisis del período 1972-75) Ecuador HOY. Siglo XXI 1978.

WEISSLITZ, J. "Migración rural e integración urbana en el Perú," en Castells, Imperialismo y urbanización en América Latina, op. cit.

## II. ASENTAMIENTOS URBANOS Y VIVIENDA

AGUIRRE, B. Formas de Acceso a la vivienda de los sectores sociales de bajos ingresos. Informe final de investigación. Buenos Aires. 1977. CEUR.

BOLIVAR, T. La producción de los barrios de ranchos y el papel de los pobladores del Estado en la dinámica de la estructura urbana del área metropolitana de Caracas. Sep. 1977.

BECKER, A. y Romero, E. Análisis de los estratos residenciales en Guayaquil. Departamento de Planeamiento urbano. Municipalidad de Guayaquil. 1976.

CEPAL-PNUD. Proyecto de pobreza crítica. Las condiciones de habitación: un análisis de cobertura de servicios básicos de América Latina. Versión Mimeo. 1979.

CEPAL-BID. Niveles y composición del costo de la vivienda en América Latina. ATN/TF 606-55. Santiago de Chile. 1968.

CONSULTEC. Estudio del mercado de la vivienda en Guayaquil. Guayaquil. 1978.

DPTO. DE ANTRPOLOGIA. Estudio de las barriadas limeñas. Universidad Mayor de San Marcos de Lima. Lima 1966.

ENGELS, F. El problema de la vivienda. Akal Ed. Madrid. 1977.

ETCHEVERRY, C. y colaboradores. Déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Revista SIAP. Vol. IX. N° 35. Sep. 1975.

FUNDACOMUN-ILDIS-Cordiplan. (Comp.) La Vivienda Popular en América Latina. 1979.

HARDOY, J. La vivienda de los pobres. SIAP. Vol. X. N° 4. Dic. 1976.

HENRY, E. El consumo urbano y sus expresiones en los asentamientos urbanos populares. SIAP. Vol X. N° 39. Sep. 1976.

KOWARICK, L. Explotação e reprodução da força de trabalho: notas sobre o problema da habitação urbana do Brasil. Universidad de Sao Paulo, 1978.

LARREA, C. Diagnóstico del problema de la vivienda en el Ecuador. Seminario de Marginalidad, Urbanización y vivienda. s/f.

LOMNITZ, L. Cómo sobreviven los marginados. Siglo XXI. México 1978.

MARULANDA, N. R. y Ayala, U. La reproducción de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas. Desarrollo y Sociedad N° 1. 1979. CEDE. Universidad de los Andes. Colombia.

MONTAÑO, J. Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Siglo XXI. México 1976.

MORA RUBIO, R. La extraña definición de la vivienda de interés social. Revista SIAP. Vol. 1. N° 1. Marzo 1967.

NUÑEZ, O. Pradilla, E., Schteingart, Martha. Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina. México. 1978

PEÑAHERRERA, A. y varios. Marginalidad y miseria urbana. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Guayaquil. 1976.

RODRIGUEZ, A y Villavicencio, G. Notas para la discusión del problema de la vivienda en América Latina. El caso de Guayaquil. Serie Documentos Ciudad N° 03, Junio 1979.



ROSENBLUTH, G. Proyecto de Pobreza Crítica en América Latina. Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina CEPAL. Documento restringido E/CEPAL/ PROY. 1/R 37.30, noviembre 1979.

SANTILLANA, A. Análisis económico del problema de la vivienda. Ediciones Ariel. Barcelona. Abril 1972.

III. EL SECTOR INMOBILIARIO, la renta de la tierra, la industria de la construcción, la industria de materiales de construcción, el financiamiento.

ALTIMIR, O. La situación habitacional argentina. Estudios sobre la economía argentina. Agosto 1968. N° 2.

ABAUD, Ch. y otros. La construcción de vivienda y el empleo en México. El Colegio de México. México 1975.

ASCHER, F. Lucas, Ch. L'industrie du bâtiment: des forces productives à libérer. Economie et Politique. N° 236. 1974.

BOLIVAR, T. y Lovera, A. Notas sobre la industria de la construcción en Venezuela. Los Teques, Venezuela. Mayo 1978 (versión preliminar).

CARRION, D. y otros. La renta de suelo urbano. El caso de Quito. Ciudad CAE. Quito . 1979.

CHEETMAN, R. "El sector privado de la construcción. Patrón de dominación." en: Imperialismo y urbanización, op. cit.

DE MATTOS PEREIRA, R. Problemática de los usos del suelo urbano. Revista SIAP. Vol. II. N° 44. Dic. 1977.

GEISSE, G. Sabatini, F. Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente. Mimeo. s/f.

INDOVINA, F. (comp) El despilfarro inmobiliario. Ed. G. Gili. Barcelona. 1977.

JARAMILLO, S. Apuntes para un estudio de las formas de producción del espacio construido en Bogotá. CEDE, Bogotá. 1978.

JARAMILLO, S. Financiación de la producción privada de vivienda en Colombia 1930-1977 (Grupo de trabajo "El problema de la vivienda en América Latina", II reunión). Caracas. 1979.

LANDER, Moreno, Urdaneta. La tierra y la vivienda en la política del Estado venezolano desde 1974. Vol. XII. N° 46. Junio 1978, SIAP.

STRAGIER, J. El mercado de la vivienda en la economía social de mercado. Revista Mensaje Vol. XII. N° 25. 1978. Santiago de Chile.

VITELLI, G. Estudio sobre materiales de construcción. El trimestre Económico. 1978.

TOPALOV, C. La urbanización capitalista. Colección Ruptura y Alternativas. Edit. Edicol. México, 1979.

YUJNOVSKY, O. y Clichevsky, N. El sector concentrado de la construcción en la Argentina. Revista SIAP. Vol. XII. N° 47-48. Dic. 1978.

YUJNOVSKY, O. Notas de investigación de configuración interna y políticas de uso del suelo. Ediciones SIAP. Vol IX. N° 35. Septiembre 1975.

IV. ESTADO Y POLITICAS URBANAS

- ARELLANO, J. P. Elementos para una política de vivienda social. Estudios CIEPLAN N° 5. Dic. 1976. Santiago Chile.
- BEDRACK, M. Política de vivienda y equipamiento social. Revista Latinoamericana de estudios urbano-regionales. EURE. Vol. III Julio 1972.
- BROWNE, E. Geisse, G. "Planificación para los planificadores o para el cambio social" en: Castells, Imperialismo y urbanización en América Latina, op. cit.
- CASTELLS, M. Crisis de Estado, consumo colectivo y contradicciones urbanas (Mimeo). Universidad Central de Venezuela 1978.
- CASTELLS. (comp) Estructura de clases y política urbana en América Latina. Ediciones SIAP. Buenos Aires. 1974.
- CHAVEZ, M. y otros. La lógica de la implantación urbana de los lotes con servicios. Tesis de Grado. Facultad de Arquitectura. Universidad de Guayaquil. Inédita. 1980.
- GARZA, G., Schteingart, M. La acción habitacional del Estado de México. El Colegio de México. 1978.
- HARDOY, J., Tabaky F. Vivienda y políticas de desarrollo urbano en Brasil. SIAP. Vol. VII. N° 27. Sep. 1973.
- HARDOY, J. y Moreno, O. "Primeros pasos de la Reforma urbana en América Latina" en: Imperialismo y Urbanización en América Latina. (comp.) Castells, op. cit.
- HARLOE, M. "La vivienda y el estado: últimas innovaciones en el Reino Unido" en Revista Internacional de Ciencias Sociales. Viviendas Humanas: de la tradición al modernismo. Vol. XXX. N° 3. 1978.

- HARLOE, M. "Marxism, the state and the urban question" en Crouch. C.(ed), British Political Sociology Yearbook. London.1978.
- KUSNETZOFF, K. F. Política de vivienda o política y vivienda? Una evaluación de la experiencia chilena. Vol. IX. Nº 33 Marzo 1975. SIAP.
- LOJKINE, J. Le marxisme, l'état et la question urbaine, Paris, Presses U niversitaires de France. 1977.
- LUNGO, M. Las políticas del estado hacia los asentamientos populares urbanos, la reproducción de la fuerza de trabajo y las reivindicaciones urbanas. Mimeo, s/f.
- NUÑEZ, O. Infonavit, Un sistema corporativo para salarios bajos. (Seminario sobre el problema de la vivienda en América Latina) El Colegio de México. México. 1978. Mimeo.
- O'CONNOR. Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana. Ed. Pe riferia. Buenos Aires. 1974.
- O'DONNELL, G. y Oszlak, O. Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. CEDES, CLACSO. Nº4.
- PALMA, E. Santuantes, A. Políticas estatales en condiciones de movilización social. Las políticas de vivienda en Chile (1964-1973). ILPES.1979.
- PRADILLA, C.E. "La política urbana del estado colombiano" en Castells M., Estructura de clases y política urbana en América Latina, op. cit.
- PUMARINO, G. "La política de vivienda y el desarrollo urbano en Chile" en Castells: Imperialismo y urbanización en América Latina, op. cit.

VILLAVICENCIO, G. La política de vivienda de los gobiernos de las FF AA. ecuatorianas: 1972 - 1977 (elementos para su discusión), Mimeo, s/f.

WALTON, J. Política de clases y política de asentamientos humanos. Revista SIAP. N° 49. Vol XIII. Marzo 1979.

ZIVALLOS, J. Notas metodológicas para el estudio de las políticas estatales. Documento preparado para el II Congreso Ecuatoriano de Sociología (Cuenca octubre-noviembre 1979). PUCE.

ZICCARDI, A. Políticas de viviendas y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires. Informe final de investigación. Buenos Aires. 1977. Instituto Torcuato de Tella.

#### V. LUCHAS REIVINDICATIVAS URBANAS.

ALVARADO, L. Notas sobre las perspectivas teóricas en el análisis de las luchas reivindicativas urbanas. Guatemala 1979.

BORJA, J. Movimientos sociales urbanos. Ediciones SIAP. 1975. Buenos Aires.

CASTELLS, M. Chadwick, M. T., Cheetkam, R. y otros. "Campamentos de Santiago. Movilización urbana" en Imperialismo y Urbanización. Edt. GG. 1973.

CASTELLS, M. Movimientos sociales urbanos. Siglo XXI. Buenos Aires. 1974.

CASTELLS, M. y otros. "Campamentos de Santiago. Movilización urbana," en Castells: Imperialismo y urbanización. op. cit.

CORAGGIO, J. L., Novelle, T., Schteingart, M. Organización espacial Procesos sociales y luchas urbanas en las Formaciones Sociales Capitalistas. El Colegio de México. México. 1977.

- DUQUE, J., Pastrana, E. La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile. 1964-1972. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. Sumario N° 4. Santiago de Chile.
- ECKSTEIN, S. Contextos de conocimiento: controles directos e indirectos sobre los mexicanos pobres urbanos. Revista mexicana de ciencia política. Año XX, N° 80, abril-junio. 1975.
- GIUSTI, J. Rasgos organizativos en el poblador marginal urbano latinoamericano. Revista Mexicana de Sociología. Vol. XXX. N° 1
- MARMORA, L. "El estudio histórico estructural de los movimientos poblacionales en América Latina, su aplicación al caso argentino." Castells: Imperialismo y urbanización, op. cit.
- MOISES, J. A. Contradições urbanas, estado e movimentos sociais. Revista de Cultura y Política CEDEC. Año 1 N° 1. Agosto 1979.
- MOISES, J. A. Clases populares, Participação política e Protesto urbano en Osasco e Piratuba. Documento Mimeo. s/f.
- NUÑEZ, O. Formas de control e integración de las masas urbanas de la ciudad de México. Mimeo, s/f.
- ZICCARDI, A., Machado da Silva, L. Notas para uma discussão sobre 'Movimientos sociales urbanos.' Enda y SIAP. México. 1979.