

F L A C S O

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sede - Quito.

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

DIRECTOR DE TESIS

M. Carlos Larrea

CO-DIRECTOR

Dr. Juan María Carrón

ASESORES

Arq. Armando J. Orellana

Dr. Gaitán Villavicencio

María del Rosario Aguirre.

Agosto de 1980.

INDICE GENERAL

CAPITULO I

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

CAPITULO II

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

CAPITULO III

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

CAPITULO IV

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

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

CAPITULO V

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

CAPITULO VI

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

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

CAPITULO VII

7.	CONCLUSIONES	208
	BIBLIOGRAFIA	215
	ANEXOS	233

INDICE DE ANEXOS

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

CAPITULO V

5. 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 muy preliminar proporcionando un cuadro general de la institución a fin de ubicar el rol que cumple su acción habitacional 1/.

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.

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.

5.1 CARACTERISTICAS GENERALES DE LA ACCION HABITACIONAL DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES

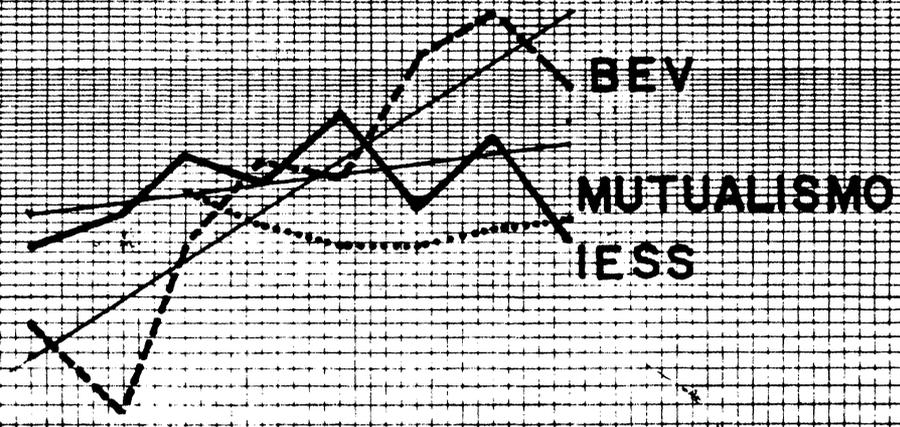
Las dos instituciones públicas vivendistas financian en el período 1974-77 el 66.7% del total de viviendas construidas en el país, correspondiendo el 30.1% al IESS y el 36.6% al BEV-JNV. (Cuadro No. 1)

El Gráfico No. 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 No. 1)

Teniendo en cuenta el monto del financiamiento vemos en el Cuadro No 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 36.6% 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.

GRAFICO V
FUENTE CUADRO 8
2 de 4
1980

NUMERO DE CREDITOS CONCEDIDOS TOTALES



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

IESS $V = 2711.07 (1.049)^t$
 $\rho = 0.62$ $T = 4.5$

BEV $V = 1289.56 (1.221)^t$
 $\rho = 0.89$ $T = 22.1$

72 73 74 75 76 77 78 79

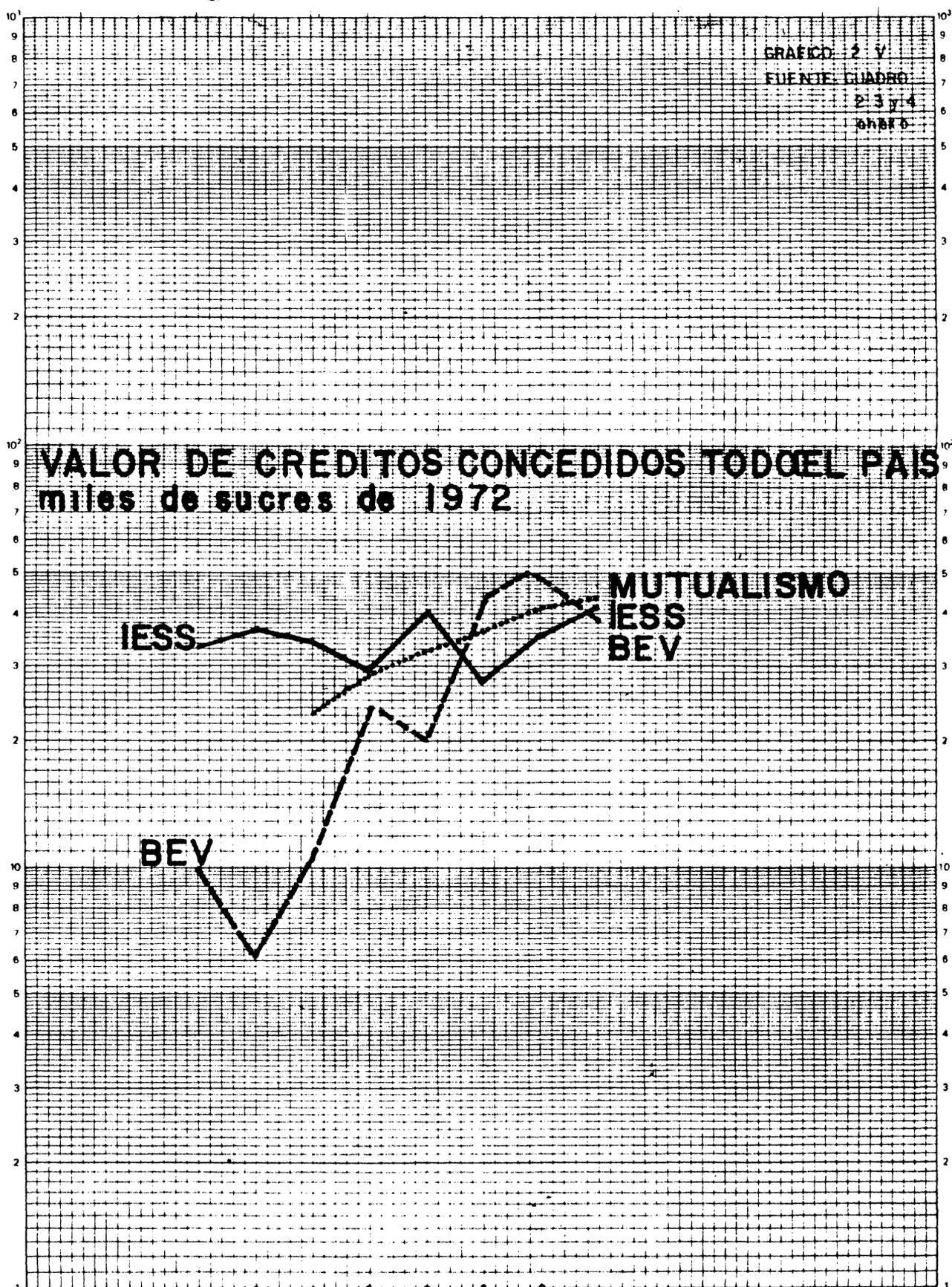
GRÁFICO 2 V
FUENTE: CUADRO
2-3 p/4
INBRO

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

IESS
MUTUALISMO
IESS
BEV

BEV

72 73 74 75 76 77 78 79



Cuadro No. 1

Número de créditos hipotecarios concedidos en el total del país 1976-1977

Años	BEV-JNV	IESS	Total		Otros	T O T A L	
			Público	Privado			
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

FUENTE: Superintendencia de Bancos. Memoria 1978
 IESS Departamento de Crédito
 INEC Encuesta de Edificaciones
 ELABORACION: Autor

Cuadro No 2

Valor de los créditos otorgados para la construcción 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

FUENTE: Superintendencia de Bancos. Memoria 1978

IESS Departamento de Crédito

INEC Encuesta de edificaciones

ELABORACION: Autor

Préstamos
promedio:

76,393

96,884

85,653

139,940

1148 615

(S/)

129

Del análisis del Cuadro No 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 como 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 No. 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.

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

Cuadro No. 3. Distribución Regional del Crédito Público para Vivienda. 1976.

Provincias	B.E.V.-J.N.V.				I.E.S.S.				TOTAL		Por 1000 Hab.
	Número Créditos	%	Valor Créditos	%	Número Créditos	%	Valor Créditos	%	Valor	%	
Pichincha	1042	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	2.920	0.79	25	0.6	4.208	0.6	7.128	0.7	49
Guayas	1107	33.76	154.740	42.04	1387	33.9	236.631	32.7	391.371	35.7	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	0.09	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
TOTAL	3215	100.0	368.082	100.0	4146	100.0	726.850	100.0	1'094.912	100.0	

Fuente: I.E.S.S. Dpto. Crédito
Superintendencia de Bancos
Elaboración: Autor

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

Cuadro No. 4. Créditos promedio del sector público y del sistema mutualista para vivienda. 1972-1979
(precios de 1.972)

	1 B.E.V.-J.N.V.	2 I.E.S.S.	3 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	-	-	-	3.05
1974						
QUITO	42.44	104.47	74.54	1.75	0.71	2.46
GUAYAQUIL	27.50	76.59	100.73	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	74.46	108.24	136.46			
\bar{x} GUAYAQUIL	57.32	103.15	133.78			
\bar{x} QUITO/ \bar{x} GUAYAQUIL	1.30	1.05	1.02			

Fuente: Superintendencia de Bancos. Memoria 1.978

I.E.S.S. Departamento de Crédito

Elaboración: Autor

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 1/.

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 está afiliada y en Guayaquil un 13.4%. Como no disponemos de la distribución de ingresos de la población afiliada no podemos estimar la proporción de esa población que tiene posibilidades de acceder al préstamo promedio.

5.2 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 2/. 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 racionalización y control luego de la Revo-

1/ 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 s.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)

2/ Decreto No 18 R.O. No 50 de 13 de marzo de 1928. Ley de Jubilación, montepío civil, ahorro y cooperativa, para empleados públicos y bancarios públicos y privados.

lución 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 1/, 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 reformadoras del gobierno de la Junta Militar, en la esfera administrativa. 2/.

"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 tenían problemas financieros pudo atender las demandas de esos sectores de afiliados.

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" 3/

1/ Decreto No. 12 RO No 8 de octubre 1935

2/ Decreto No. 517 de 19 de septiembre de 1963

3/ 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.

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 No. 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 fiduciaros 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 No. 6).

Como se puede observar en el Cuadro No. 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 prestacio-

Cuadro No 5

Cobertura poblacional del Seguro Social 1971-1979

Años	% Población afiliada Población total	Población afiliada PEA	Tasas Increm. Pop. afilia- da.
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: Autor

Cuadro No. 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	15.0	17.0		
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: IESS

Cuadro No 7

Prestaciones del IESS 1972 - 1979

(miles de sucres 1972)

Años	Valor Prestaciones	Indice base:72=100	Número Afiliados	Valor Prest. 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	444.839	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: Autor

ciones por afiliado tiende a decrecer.

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 No. 8 y Gráfico No. 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

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.