

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 IV

4. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS FORMAS DE PRODUCCION Y FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS EN GUAYAQUIL.

4.1 INTRODUCCION

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/}

^{1/} TOPALOV G. La Urbanización capitalista. E. Edicol. México de 1979. Capital et Propriété Foncière. Introduction a l'étude des politiques Foncières Urbaines. Centre de Sociologie Urbaine. París. 1973.

que han servido de apoyo a investigaciones realizadas en México y Colombia 1/.

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.

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).

1/ SCHTEINGART M. El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano, el caso de México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México. 1978.

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 construido para su propio uso... " 3/

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. pag 42.

Cuadro No 1

Número de viviendas construidas 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: Autor

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 .

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.

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

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

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 inmobiliaria el capital determina las cantidades producidas" 1/. 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.

Los autores antes mencionados, han destacado las especificaciones del ciclo de reproducción del capital inmobiliario en relación a los obstáculos a la acumulación 2/, 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 circula-

1/ TOPALOV C. op.cit. pág 144

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

ción de la vivienda 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 cual hace que sólo se pueda pagarla 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.

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.

4.2 LAS DISTINTAS FORMAS DE PRODUCCION DE VIVIENDAS EN GUAYAQUIL

El cuadro No 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 autoconstruídas.

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.

4.3 LOS PROCESOS DE INVASION Y TUGURIZACION: LAS FORMAS DE PRODUCCION DE VIVIENDAS Y EL PROBLEMA DE LA TIERRA.

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 la 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 autoconstruídas - 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 1977. 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. prevé acciones de mejoramiento.

Cuadro No. 2
Características de las viviendas de los Asentamientos
populares según zona. 1978

Estructura	Mapa- sinque	Guasmo	Suburbio
	%	%	%
Madera	68.5	96.0	-
Hormigón	31.5	2.0	-
Otros	-	2.0	-
Total	100.0	100.0	-
Piso			
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
Paredes			
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
Cubierta			
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 Mapasique. 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: Autor.

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 No. 3

Dotación de Servicios de Infraestructura según zonas
1978

	Mapasingue	Guasmo
	%	%
Agua en 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