

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.

Se ha reducido la importancia de la producción por encargo, la vivienda entra decididamente en el 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 proporciona el apoyo necesario.

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

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

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 denominaciones, 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 So-

cial 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 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.

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

Las 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.

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
TOTAL	2.331.8	100.0	51.799	349.750

FUENTE: Departamento de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Guayaquil.

ELABORACION: Consultec op.cit.

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/

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"

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.

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 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.

4.6 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

^{1/} TOPALOV C. op.cit. pág 129.

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 ^{de} 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" 1/ Hay que tener en cuenta "los factores económico-políticos" que tienen que ver con la gran proporción de sectores subempleados, desocupados y expulsados del campo (y de ciudades intermedias) que pueden ser absorbidos por la construcción rápidamente y sin califica-

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

ción 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%.

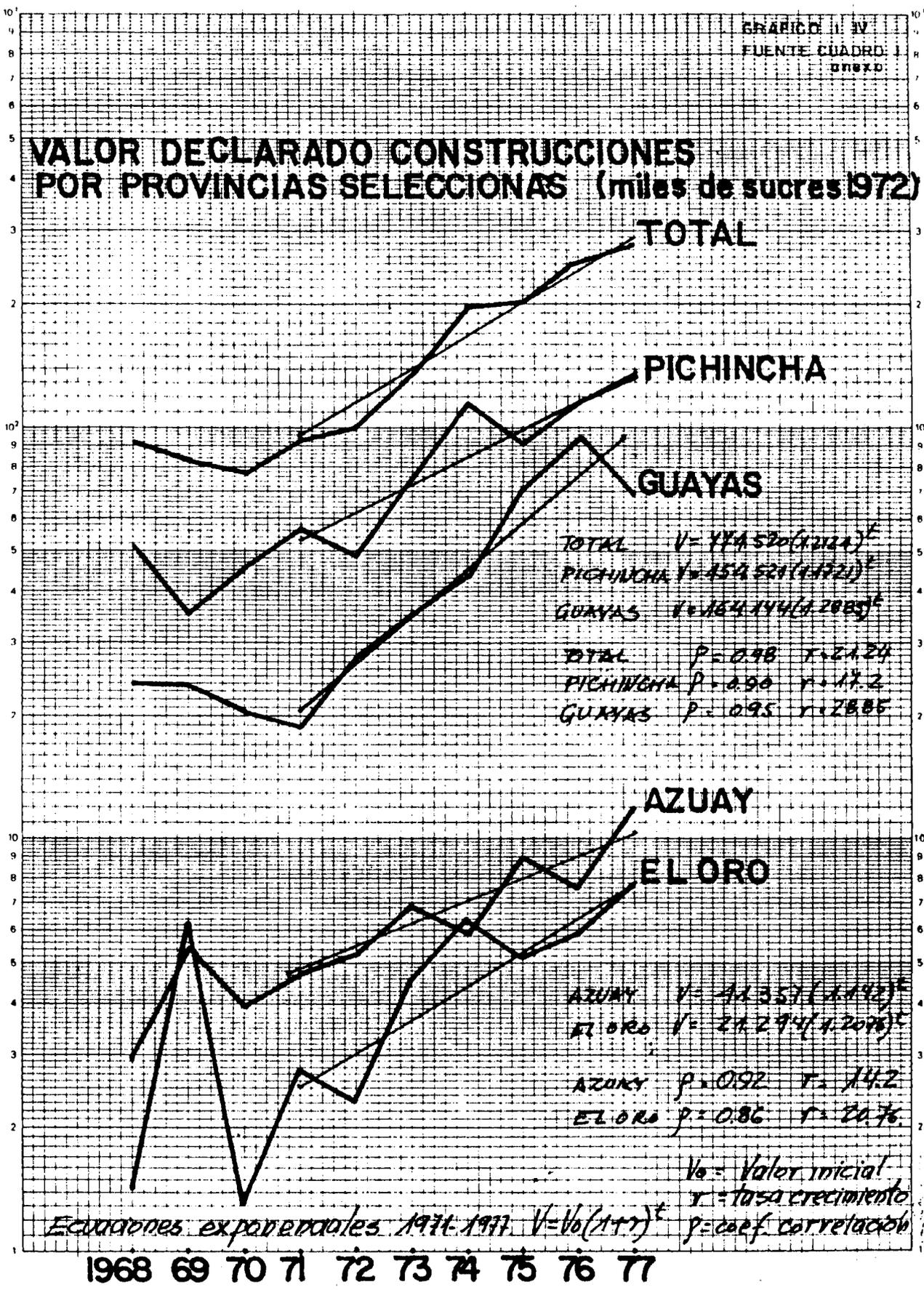
En el cuadro No 6 se puede observar que el producto de la construcción tiene más dinamismo que el PIB, aunque tiene mayor variabilidad. Esta constatación conduce a planteamos la relación entre el sector de la construcción y los procesos económicos generales.

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 No 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:

^{1/} INDOVINA F. El Despilfarro Inmobiliario G.GILI. Barcelona 1977. pág 138.

VALOR DECLARADO CONSTRUCCIONES POR PROVINCIAS SELECCIONADAS (miles de sucres 1972)



10¹ 1000.0
10² 100.0
10³
10⁴
10⁵
10⁶
10⁷
10⁸
10⁹
10¹⁰

1968 69 70 71 72 73 74 75 76 77

Cuadro No 6

Producto bruto interno y producto de la industria
de la construcción 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: Autor

"- 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 caractec. "anticíclicas" 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 variaciones 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 de 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 continúa 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 la que en ocasión de haberse detenido a partir de 1977 el gasto público ha planteado sus aspiraciones en materia de financiamiento.

e) Empresas urbanizadoras que acondicionan los terrenos para dotarlos de los servicios infraestructurales como cloa-

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.

cas, acueductos, drenajes, vías, etc.. y para adecuarlas físicamente mediante rellenos. Contratan fundamentalmente con los municipios y con las instituciones del Estado (BEV. IESS).

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 empresas 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).

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".

Somos conscientes del carácter preliminar y falta de precisión de esta clasificación. Para un análisis que desemboque en una tipología sería preciso definir claramente que 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 que 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 1/:

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 de 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 conocimiento 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

1/ 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.

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, des-pilfarrando 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" preterde 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 cuales son las tecnologías que respondan a las necesidades de los sectores populares de la ciudad de Guayaquil.

4.7. FINANCIACION DE LA PRODUCCION 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 empresas y promotores y por otro la necesidad de financiamiento a los usuarios.

Solo haremos referencia a los sistemas privados de financiamiento de la producción privada "formal" (producción por encargo y

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

promocional), dejando para más adelante lo relativo al financiamiento estatal de la producción estatal y privada 1/.

Cuadro No. 7

Crédito otorgado por el sistema financiero privado y público a la construcción 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: El autor

En el período 1972-1977 el financiamiento privado es un 38% mayor que el financiamiento público. El cuadro muestra que la par-

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

ticipación del financiamiento privado crece a lo largo del período reduciéndose bruscamente en 1977.

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 como 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 1952 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 para 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 decreto ley citado establece: