

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.

Cuadro No. 8

Crédito otorgado por el sistema privado a la construcción según instituciones
1972 - 1977 (en millones de sucres)

	Mutualistas		Financieras		Bancario y otros		TOTAL	
	Credito	Indice	Credito	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
TOTAL	1.581	19.1	1.183	14.2	5.544	55.7	8.308	100.0

FUENTE: Superintendencia de Bancos - INEC

ELABORACION: Autor 1/

1/ Las encuestas de edificaciones de INEC contienen información de las fuentes de financiamiento clasificada en recursos propios, IESE, Mutualistas, BEV, y otros. El uso de esta fuente plantea algunos problemas: en el momento de solicitar el permiso de construcción ante el municipio un particular que....

otro lado....

construye por encargo puede declarar que financia con recursos propios porque en ese momento todavía no ha concretado un préstamo con el IESS o mutualistas aunque en definitiva construya con un crédito de cualquiera de esas fuentes. Por esta razón preferimos tomar los montos de financiamiento de las mutualistas y de las financieras directamente de la Superintendencia de Bancos. Para obtener el monto del crédito bancario, que no aparece discriminado para la construcción en los datos de la Superintendencia, tuvimos que recurrir a un procedimiento residual: del total de financiamiento por año de la encuesta de edificaciones de INEC restamos la suma del financiamiento de las mutualistas y financieras proporcionado por la Superintendencia de Bancos.

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

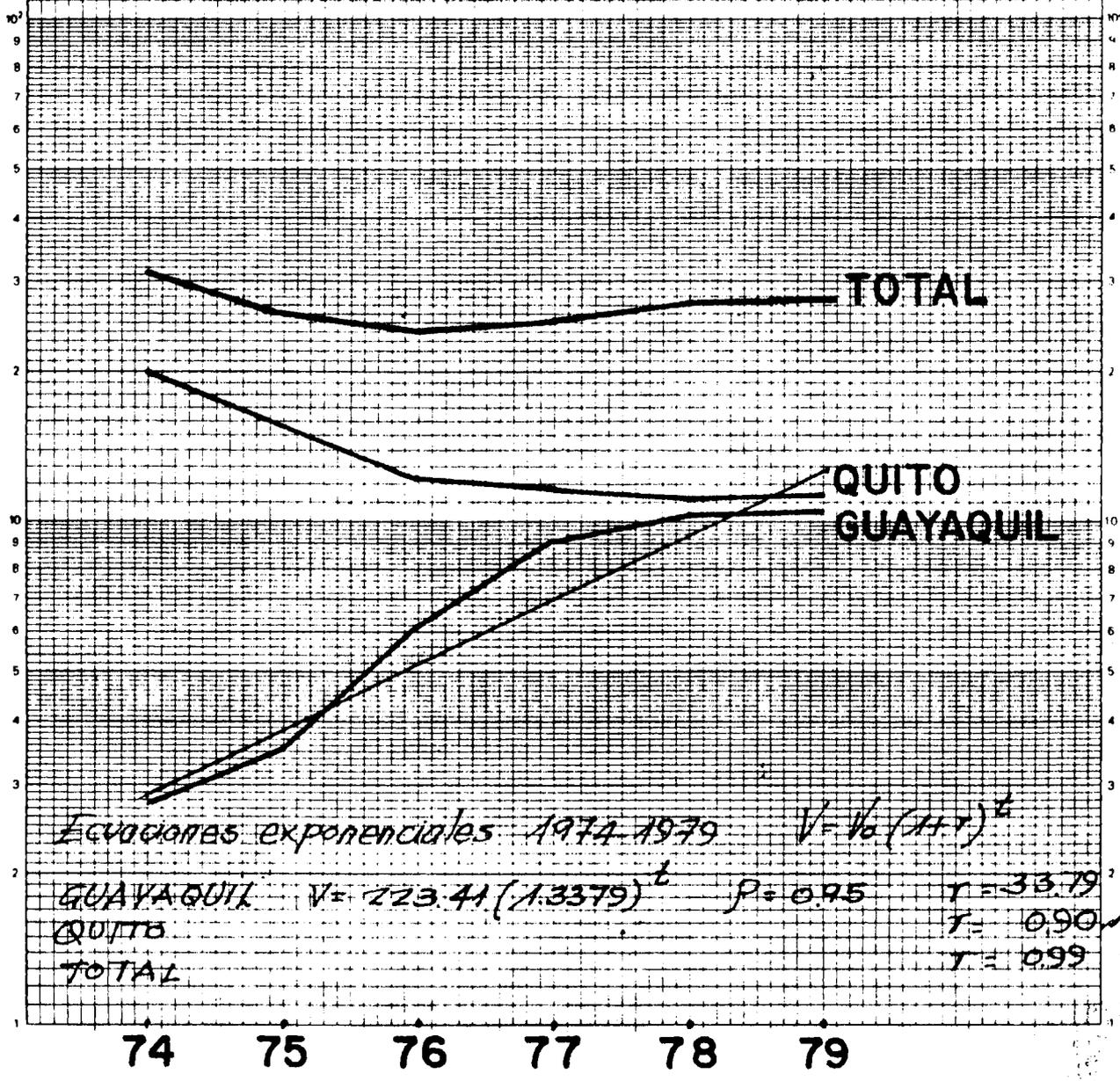
- a) Estimular el ahorro especialmente en las clases populares.
- b) Crear una reserva de capital para la provisión de viviendas baratas a sus socios.
- c) Obtener préstamos con el mismo objeto o concederlos.
- d) Realizar programas de vivienda, de acuerdo con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, la 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 cuantas de ahorro para promover capitales y entregar a sus clientes préstamos para la compra de terrenos, construcción, 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 Benálcazar de Quito y la Previsión y Seguridad de Guayaquil actúan además como capital promotor ejecutando programas propios. Según se puede apreciar en el gráfico No 2 el número de créditos otorgado por el sistema mutualista tiene en el total del país y en

NUMERO DE CREDITOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS POR MUTUALISTAS



decreto 1978

Quito 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 No 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
TOTAL	4.850.3	100.0

FUENTE: Superintendencia de Bancos. Memoria 1978

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 No. 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 depósitos de ahorros, 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 No 1466 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

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 No. 10

Depósitos realizados en Mutualistas 1968-1978

(miles de sucres)

Años	TOTAL DE 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.

constructor y la mutualista respectivamente, se podría realizar programas de viviendas en un volumen no menor de 10 ni mayor de 100 unidades y 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.

Préstamos por Construcción 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 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.

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 No. 4 del Capítulo V.

	Quito	Guayaquil
Préstamos promedio 1/	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 concentrar 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 construídas en forma de crédito hipotecario. Por estas dos vías se responde a la 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 del Mutualismo. Ultimamente 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

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

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 edificios 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 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 cédulas en la parte que corresponde a amortización de capital únicamente, más 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

1/ El Comercio. junio 30 de 1980.

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 disponen de datos sobre el tipo de empresas que recurren a este financiamiento se ha sostenido 1/ que las empresas medianas y pequeñas son quienes 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 estabilización monetaria, por lo cual las Cámaras de la Construcción han reclamado medidas en cuanto a convertibilidad, intereses pagados y exoneración de gravámenes 2/

1/ CONSULTEC.op.cit. pág 78

2/ 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.

Las Compañías Financieras

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

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

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

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" 1/. 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" 2/. 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.

1/ Federación ecuatoriana de Cámaras de la Construcción. Banco Ecuatoriano de la Construcción. Estudio preliminar. Quito S/F.

2/ Federación ecuatoriana de Cámaras de la construcción. Banco Ecuatoriano de la Construcción. op.cit. y El Comercio. abril 10. de 1980.

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

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 esta 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 vivendistas -única manera de adelantarse al crecimiento urbano y no comprar tierras alejadas ya valorizadas- por parte del capital promotor y terratenientes.

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