

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.

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 1/, 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 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" 2/

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/ 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 de 1962

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

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

Cláusula 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.. "

Cláusula 5.02 "c) por lo menos el 50% del total de tonelaje bruto de 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... "

Cláusula 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).

Cláusula 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.

"Cláusula 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 quien 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 era 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.

5.4 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 representantes 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:

- 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.

1/ Decreto No. 162 RO 253. Febrero 23 de 1973

2/ Ley Orgánica en Decreto No 359 RO No. 319. junio 4 de 1973

- 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.
- ll) Promover y estimular asociaciones mutualistas de ahorro

pro y crédito y cooperativas para la vivienda, orientar su política de su financiamiento y llevar el registro de tales entidades, así como supervisarlas.

m) 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.

n) Declarar de utilidad públicas 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/

1/ Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977. Resumen General Ecuador. Ed. Santo Domingo. Quito. 1972.

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.

- 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 altos y suntuarios 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/

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

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 1/.

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/ Un proyecto de ley elaborado por la Junta Nacional de la Vivienda en 1976 contenía normas referidas al control del suelo urbano mediante 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.