

ecuador
DEBATE

REVISTA DE LA
UNIVERSIDAD DE ECUADOR

VOL. 10 - N.º 10 - 2010



LA VIVIENDA POPULAR



DE LA MANIPULACION DE LA ESPERANZA A LA GESTION DEL FRACASO: LA TRISTE HISTORIA DEL PLAN TECHO

Fernando Carrión

"Para la feliz mamá de Rolando (Vera, ubicado segundo en la prueba atlética de San Silvestre, Brasil), lo esencial ahora es tener una casita, puesto que cada vez es un martirio sacar para el arriendo. Quisiera que nos ayudaran, porque tenemos ahora hipotecada una casa con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que aún no la entregan, con el peligro de que si no reunimos los aportes necesarios, en cualquier momento el Banco puede retirarnos la casa que están construyendo en un sector que aún no tiene ni luz ni agua. . . " (Hoy, 3 de Diciembre, 1986).

Con la sola diferencia de ser la madre de un brillante atleta, doña Luz María Rodas vda. de Vera es parte de la pavorosa realidad en la que está involucrada más del 60% de la población nacional. Los últimos censos nacionales realizados en el año 1982 nos revelan la incontrastable situación de que la magnitud del déficit de vivienda existente en el país bordea el millón de unidades y el aditamento, nada optimista, de que éste crece anualmente en 65 mil viviendas adicionales. Sin duda que esta magnitud del déficit de vivienda es uno de los rasgos más visibles del "problema o penuria de la vivienda" en el que están involucrados, como se señala, amplias capas

de población. Está en relación con las características de la distribución territorial de la población, con las condiciones de apropiación de la riqueza social, con los mecanismos de formación y acumulación de las rentas territoriales, con la gestión, producción y circulación de los servicios y equipamientos colectivos, etc., que hacen que, en su conjunto, este problema aparentemente específico adquiera las cualidades de un fenómeno estructural históricamente determinado.

La magnitud que ha adquirido el problema de la vivienda en el Ecuador es de reciente data, a pesar de que sus raíces tengan una vigencia temporal muchos más remota. La penuria se agudiza ostensiblemente desde la década de los años sesentas en el marco de la modernización capitalista que vive el país. En este contexto vemos desarrollar un proceso sostenido de acumulación capitalista en el sector de la construcción, atribuible principalmente a que la captación de gran parte del ahorro nacional comienza a dirigirse hacia el sistema mutualista en formación (1); a que se produce una transformación y/o alianza de sectores rentistas del suelo con el capital inmobiliario en nacimiento; a que se presencia una afluencia inédita de cuantiosos recursos económicos norteamericanos —inmersos en el marco político-económico de la Alianza para el Progreso— para el financiamiento de vivienda por la banca privada y estatal y de los organismos estatales (2) etc. En este período y bajo esta influencia se gesta el nacimiento de una nueva figura social: el capital de promoción que es, en definitiva, el que organiza bajo nuevos criterios el conjunto del sector inmobiliario capitalista y precapitalista.

El capital de promoción se caracteriza por los cambios que provoca en el uso y la propiedad del suelo urbano, así como en la aceleración de la rotación del capital industrial comprometido en el sector de la construcción; con lo cual se valoriza por la formación de sobreganancias de localización (rentas territoriales) y por la obtención de una ganancia media sobre el capital que paga la construcción. Paulatinamente se generaliza al conjunto del sector, al punto de que empieza a regirlo y a organizar toda la producción inmobiliaria, directa o indirectamente.

El nacimiento de este tipo peculiar de capital, además de rees-

estructurar al sector inmobiliario bajo una nueva lógica y un nuevo criterio, genera, al menos, los siguientes tres efectos inmediatos: primero, transforma el carácter de la necesidad social porque cuantitativamente tiende ésta a incrementarse y porque cualitativamente se redefine en el marco implacable de la ley de mercado, reduciéndose a ser simplemente "demanda solvente" o "sujeto de crédito". Segundo, resuelve la contradicción secundaria del terrateniente urbano con el capital inmobiliario, sobre la base del crecimiento especulativo de los precios de la tierra, la conversión de ciertos grupos rentistas en capitalistas y la subordinación (alianza) de los primeros a los segundos bajo el amparo estatal y la égida del capital de promoción. Y tercero, la modificación en el comportamiento estatal, en el sentido de que tiende a intervenir mucho más directamente en el sector, pero ahora buscando maximizar la ganancia e impulsar el desarrollo capitalista del sector, por encima de la resolución del problema de la vivienda.

Pero será en la década de los setentas, cuando se desarrolle este tipo de capital, que se empieza a sentir un proceso de superposición de la demanda a la oferta, en tanto que cada vez se ven pateciendo las alternativas de políticas instrumentadas por el Estado a las prácticas extremas a las que los sectores populares se ven abocados para subsistir. Allí, se inscribe, por ejemplo, el proceso de desvalorización que al concepto vivienda viene sufriendo, al grado de que crecientemente se va asemejando a la situación en que la acción estatal sea prácticamente nula. Es decir, que las estrategias de sobrevivencia a las que se ven acorralados los sectores populares sean, con algunas modificaciones formales, las propuestas ideales para el Estado. . .

Es interesante recapitular el proceso paulatino de desvalorización del concepto vivienda. Así tenemos que inicialmente se otorgaba vivienda y hoy soluciones habitacionales. Primero fue vivienda de interés social, luego de bajo costo —lo cual no significaba bajo precio, pero sí alta ganancia— y, finalmente vivienda mínima, con lo cual se incrementa la densidad y el hacinamiento —tugurios nuevos— y se reduce al máximo la vivienda burguesa, la calidad de los materiales y el confort. Pero aún y todo eran viviendas. De un tiempo a esta parte, nos hemos visto invadidos por una jerga pseudo técnica que lo único que hace es camuflar la realidad. Es el tiempo

de las soluciones habitacionales, principalmente de los lotes con servicios, de la unidad básica, del piso techo, vivienda progresiva, la auto construcción, etc. Con este proceso, lo que se busca finalmente es incrementar la oferta de vivienda bajo subterfugios técnicos y además captar una demanda que potencialmente se escapa del control socio-político del Estado.

Sin duda que esta estrategia se encuadra dentro de dos determinaciones fundamentales: la económica y la política-ideológica. El sector de la construcción es altamente heterogéneo, pudiendo decirse, con un buen nivel de abstracción, que se compone de tres niveles interrelacionados: la auto construcción, que se caracteriza por el hecho de que el objeto vivienda es producido y consumido por el mismo agente social; la producción por encargo o manufacturera, que se define por la diferenciación del agente social que realiza el proceso productivo del que lo va a consumir —hay aquí una relación de un diseño particular, individualizado y poco nacional— y, la producción industrial, donde la relación productor/consumidor se encuentra mediada por el mercado. Este último es el nivel de acción del capital de producción. Cuantitativamente existe una gran desproporción entre cada uno de ellos, al extremo de que el 70% de la oferta proviene de la autoconstrucción, sin embargo, es la producción industrial, que tiene más bien una oferta numérica relativamente pequeña, la que impone las condiciones generales al conjunto del sector de la construcción y lo hace, fundamentalmente, por su elevada composición orgánica de capital, así como por sus determinaciones sobre el precio de la tierra y la dotación de equipamientos y servicios colectivos en el conjunto urbano.

Una estructura altamente heterogénea como la descrita, permite generar una política de vivienda como la del Plan Techo, en la que lo económico y lo político tengan su expresión evidente. Es así que la propuesta contenida por el gobierno rector está destinada, en términos económicos, a expandir la producción industrial de viviendas y a sentar directrices al conjunto del sector y, en términos políticos, a cooptar a los sectores sociales que potencialmente puedan significar problemas, pero también representar una base de sustentación del régimen. ¿Cómo conseguir aquello? Desarrollando las llamadas "soluciones habitacionales" y la producción de "viviendas terminadas", articuladamente.

Los principales personeros del régimen han sido muy explícitos. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1985-88 establece que hasta la finalización del período se deberán haber construido 55 mil unidades de vivienda y 75 mil soluciones habitacionales. El Presidente de la República en una reciente entrevista concedida a la "Revista de la Cámara de Comercio de las Américas" justificaba, de cierto modo, estas características de la oferta estatal. Decía que el sector de la construcción ha sido considerado de alta prioridad por el Gobierno porque, entre otras cosas, permite que "en la medida en que la gente tenga un sentido de propiedad, no sólo se reduce el déficit, sino también se fortalece en la mente de las gentes los principios de la propiedad privada". Pero, por otro lado, nos indicaba: "Prometimos durante la campaña construir 120 mil casas para la gente de ingreso medio anual más bajo".

Sin duda que esas revelaciones no hacen sino confirmar lo que en los hechos se realiza: las "soluciones habitacionales" no se dirigen a la dotación de vivienda sino fundamentalmente a otorgar propiedad y lo que ella significa ideológicamente. En suma, el déficit se reduce con la propiedad. . . Es por ello que no debe llamar la atención, por ejemplo, la intervención en el Comité del Pueblo y la entrega de títulos de propiedad a los poseedores de sus viviendas. De igual manera, el otorgamiento de terrenos (lotes o predios) bajo la modalidad de la denominada "unidad básica", o los lotes "con" servicios, etc. Sin embargo, paradójicamente, en los suburbios con desarrollo antiguo, no se reconoce a los poseedores su calidad de propietarios y más bien se los trata de "reubicar".

Por otro lado, la realización de nuevas viviendas se encuadra dentro de una lógica exclusivamente productivista, que ni siquiera se acerca a la reformista o desarrollista emprendida por el gobierno de Betancourt en Colombia. Allí se inscriben, entre otras iniciativas, las de incentivar la construcción de viviendas mediante el otorgamiento de préstamos, la exención tributaria, la eliminación de ciertos requisitos administrativos, etc. Las empresas mayormente beneficiadas serán aquellas con una composición orgánica de capital más elevada y bajo la forma de capital de promoción.

Esta propuesta productivista tiene como intención fundamental la de difundir e imponer en el conjunto del sector (propiedad de la tierra, producción de materiales de construcción, reproducción de

la fuerza de trabajo, etc.) las relaciones capitalistas de producción. Pero por las características del capital de promoción (en términos de su cualidad de organizador y conductor la producción industrial de vivienda y por su alta dependencia hacia el capital financiero internacional) nada raro será que, como de hecho ya está ocurriendo en la construcción (en sus distintas etapas) y de la propiedad de la tierra, y, complementariamente, un alto grado de modificación de la oferta según el tipo de tecnología utilizada. De esta manera, los sectores nacionales de la construcción pierden competitividad, los patrones de consumo se modifican y los lazos de dependencia se fortalecen.

Esta combinación de la oferta con las llamadas soluciones habitacionales y las viviendas terminadas le permite al gobierno jugar con las estadísticas frente a la opinión pública. Se presenta al conjunto de la oferta como si fuera indiferenciada, de tal manera que las "soluciones" son presentadas como viviendas acabadas y estas, incrementándose. Es decir que se genera un aumento aparente de la oferta bajo subterfugios pseudo técnicos con lo cual, a la par que se intenta engañar a la opinión pública (3) logran someter, por la vía de la reducción de la calidad de la oferta, a un espectro social mucho más amplio.

En otras palabras, la utilización de la propaganda oficial permite distorsionar la realidad con el hábil juego estadístico consistente en presentar, por un lado, cifras ilusorias que nada tienen que ver con la realidad (porque síno, ¿dónde están las viviendas aludidas?) y, por otro lado, cifras diferenciadas según una gama o abanico de voceros que va desde el Presidente de la República hasta el Secretario de SENDIP, pasando por el Vicepresidente de la República y los altos dignatarios de la JNV y el BEV, entre otros. Con lo cual se persigue y se intenta conseguir, primero, que la opinión pública pierda la referencia exacta de la oferta demagógica de campaña (originada en la dotación de vivienda al conjunto del pueblo ecuatoriano, luego "reducida" a las 300 mil unidades y hoy modificada en alrededor de las 125 mil según el vocero); segundo, que la instancia de reivindicación de los sectores populares se presente difusa y, tercero, que se legitima, como únicas vías potencialmente válidas para acceder a las vivienda, al mercado o al clientelismo (fijados por el Gobierno) y se niegan los caminos de la política y de la reivindicación.

¿Pero se realiza todo ello en apego a un Plan preconcebido? Definitivamente no. Ha transcurrido más de la tercera parte del período reconstuctor y aún no se conoce de la existencia del tan mentado Plan Techo. Por el contrario, lo único que existe, y en una pequeña publicación titulada "PLAN TECHO", Gobierno de Reconstrucción Nacional editado por la JNV, es una serie de requisitos para acceder al crédito o a los contratos, más ciertas características de cuatro tipos de viviendas de interés social (4), bajo la siguiente consideración general: "Se ha dado el nombre de Plan Techo al instrumento de ejecución del programa de vivienda concebido por el Presidente León Febres-Cordero, como uno de los principales objetivos de sus proyectos de gobierno." (El subrayado es nuestro).

La inexistencia de un Plan no debe llamar la atención; por el contrario, sería su existencia la que nos daría qué pensar. En un régimen neoliberal como el que se pretende implantar en nuestro país, en que la guía es la economía social de mercado o "el libre juego" de la oferta y la demanda, los esquemas de planificación están demás. Sin embargo, hoy como nunca, vemos la profusión de planes a lo largo y a lo ancho del país: plan bosque, plan pan, plan techo, etc., con lo cual, a la par que se atomiza, disgrega, desarticula la conflictividad social, se elevan al orden y a la disciplina a la condición de alternativas. Es decir que la "planificación" cumple la misión fundamental de socializar la disciplina e individualizar la reivindicación; convirtiéndose, de esta manera, en un medio de relación autoritario del Estado con la sociedad civil y mediado exclusivamente por la propaganda oficial.

Fundamentalmente el "Plan Techo" contempla un conjunto de requisitos y condiciones para otorgar préstamos y firmar contratos con empresarios de la construcción, con las cooperativas de vivienda y con los organismos seccionales, sean Municipios y/o Consejos Provinciales, amén de un tenue llamado al ahorro que tiene por finalidad "facilitar así su acceso a los beneficios del PLAN TECHO, habida cuenta de que cuanto mayor sea el aporte inicial, menores serán las cuotas de amortización mensuales"; con lo cual descartan la propuesta demagógica del "eliminar la cuota de entrada".

Esta propuesta implica, en términos reales, lo siguiente: primero, una restricción importante de la acción estatal en materia de vivienda: se expresa, principalmente, en el rol subsidiario de la oferta,

con lo que se garantiza que la producción básica de vivienda recaiga sobre la empresa privada, según las demandas del mercado. Pero no sobre cualquier empresa privada; está fundamentalmente dirigida a aquella que es capaz de tener un dinero adelantado bajo la forma de terreno y de organización de la producción del edificio (proyecto) (5) es decir, el capital de promoción; se excluye, así, a amplios sectores de capital nacional. Segundo, una relación clientelar y paternalista hacia las organizaciones cooperativas de vivienda tendiente a incorporarlas al mercado (de tierras principalmente), a cooptarlas políticamente, a desarticularlas orgánicamente y a someterlas a una estrecha vigilancia por no menos de 25 años, que es el tiempo que demanda la amortización del capital. El Estado se convierte en un especie de arrendatario que permanentemente pone en juego la "propiedad", o, lo que es lo mismo, asume la condición de vendedor a plazos o acreedor implacable. Tercero, un sometimiento sin precedentes de los gobiernos seccionales al poder central, que hace que la reivindicación tienda a descentralizarse, con el conflicto que ello supone y, lo que es más, que el municipio empieza a ser, más bien, el lugar de encuentro de la autoridad con la población. Casos como los de Guayaquil, en donde ni siquiera la voluntad de la población se venera, empiezan a ser la norma y no la excepción. Cuarto, una falta de respeto a la dignidad humana que se expresa en concebir como vivienda terminada a una estancia de 21 m², con lo cual ya se está demostrando lo poco que en realidad se tiene en cuenta a las condiciones de vida de los sectores populares.

De alguna manera, se podría resumir que el Plan Techo ha convertido al Banco Ecuatoriano de la Vivienda en una ventanilla que otorga a la empresa privada créditos de fondos obtenidos en la banca internacional (BID, AID, BM) y canalizados por el ahorro nacional, con lo cual se convierte en un intermediario, en un promotor, en un garante de la acumulación capitalista. Del mismo modo, la Junta Nacional de la Vivienda se transforma, de un organismo técnico, en un organismo "político" que impone sus intereses a los gobiernos seccionales y a las organizaciones populares (6). Dicho de otra manera y parafraseando a Rodríguez, "la política urbana ha consistido, por una parte, en la mercantilización del espacio urbano y, por otra parte, en la supresión de un espacio político de reivindicación y en establecimiento de canales de control. Al conside-

rar esta doble perspectiva, el discurso oficial del mercado como la forma "natural" revela su sentido político: el de suprimir el espacio político, las reivindicaciones, los derechos (lo artificial), y suplantarlos por el mercado y la represión (lo natural)." (7)

Finalmente, ¿cómo explicarse que la mayor parte de esta racionalidad analizada esté al borde del fracaso y, sin embargo, se siga manipulando la esperanza de amplios sectores populares? Para nadie es ya desconocida esta situación, al punto de que se empiezan a traslucir ciertas muestras de descontento que, incluso, nacen de las más altas esferas del poder y de la banca internacional, amén de las cotidianas críticas que la oposición levanta. Para intentar una respuesta valedera a la pregunta bastaría con señalar lo siguiente:

La pretensión de que el Plan Techo descansa sobre la base del capital de promoción parte del desconocimiento total del sector inmobiliario nacional, de la trasnochada ilusión de que pueda desplegar algún nivel de hegemonía al interior de las luchas inter burguesas que se suceden y del absoluto desprecio a los sectores populares.

El capital de promoción en el país es aún muy débil, tanto que su expresión es netamente local y con un ámbito reducido principalmente a las dos ciudades primadas: Quito y Guayaquil. Más aún, dentro del esquema económico neoliberal en desarrollo donde tiene reservado un rol económico secundario y un papel, fundamentalmente, político. Es un capital altamente subordinado al crédito externo —por lo tanto consumidor de divisas— y dependiente de un mercado interno totalmente restrictivo que, evidentemente, no produce divisas. El eslabón más débil de la cadena empieza a romperse: el raquítico mercado de la "demanda solvente" empieza a dar muestras de saturación por sobre oferta y a evidenciar, consecuentemente, una crisis de producción por restricción de la demanda.

Esta debilidad congénita del Plan Techo, sumada al desarrollo cuantitativo y cualitativo de la organización popular, así como al incremento del problema de la vivienda en todas sus manifestaciones, al grado de que se puede señalar con certeza que se trata de un fenómeno generalizado que afecta al conjunto de la sociedad, han restringido notablemente las posibilidades de una acción política unilateral, impositiva y clientelar por parte del Estado. Los organismos seccionales y las organizaciones populares exigen un tributo mayor en la relación clientelar, con lo que dejan de ser presa fácil para el

ofrecimiento demagógico o la dádiva, incrementándose los bonos, de tal manera que se vuelve regresivo para el modelo. Por todo ello, nada raro sería que se esté produciendo un viraje del "Plan Techo" al "Plan Estadio" y "Plan reparto de cheques", que en principio, a un precio definitivamente menor, se conseguiría, aparentemente, mejores resultados. Por ejemplo, delegar las responsabilidades en terceros y apropiarse de los beneficios; con lo cual se descentralizan los conflictos y se centralizan las decisiones.

Es que ni los voceros más optimistas siguen creyendo en el Plan Techo. Se llega al extremo de que el mismo Sixto Durán, en una entrevista concedida al diario HOY, señala que con la oferta de viviendas existentes (23.700 en el primer año, según dice. . .) no se logrará cubrir siquiera el déficit anual, con lo cual, se incrementará el déficit acumulado de vivienda en alrededor de 200 mil unidades a lo largo del período. Todo ello demuestra que las necesidades y derechos del pueblo ecuatoriano seguirán postergados y lo que es peor, su calidad de vida dependerá de la capacidad de obtener un lugar destacado en San Silvestre, lo que significa que, en el mejor de los casos el Plan Techo se ha reducido a una casa por año.

NOTAS

- (1) Nueve de las once mutualistas actualmente existentes se fundan entre 1961 y 1964. Hacia el año de 1981 el mutualismo contaba con 450 mil cuentas ahorristas y administraba sobre los 8 mil millones de sucres (equivalía al 10% del presupuesto nacional).
- (2) En 1961 nace el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) con un financiamiento inicial compuesto por el 66% de capitales extranjeros (BID, AID, CARE, PUNTO IV) y el resto nacional (IESS y Gobierno Nacional). El aporte y amparo dado por el Estado al mutualismo ha sido fundamental para su desarrollo, porque, por ejemplo, el BEV ha servido para canalizar los préstamos internacionales hacia el mutualismo y la banca privada.
- (3) A la "opinión pública" se la tiene maniatada a través de un falso problema: exigir el cumplimiento de una promesa electoral (que a esta hora del proceso ya no se sabe a ciencia cierta ni cuál fue) reducida exclusivamente a su apariencia: un cierto número de viviendas. Mientras la "opinión pública" se pasa contando las viviendas dejadas de hacer por el Plan Techo, se vienen desarrollando, solapadamente y en la oscuridad de los procesos parciales, atomizados, segregados, las verdaderas intenciones.
- (4) "V.1. Que denominada UNIDAD BASICA consiste en una estancia inicial de 21m² provista de servicio higiénico independiente. Ella constituye en realidad un núcleo susceptible de ser ampliado de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los interesados y en relación a los diseños alternativos previstos para el efecto por la JNV. Su precio máximo es el equivalente a 42 salarios mínimos (S. M.)
V.2 Casa con un dormitorio y área mínima de 28 m² costo máximo de 53 S. M.
V.3 Casa con dos dormitorios y área mínima de 38 m². costo máximo 64 S. M.
V.4 Para Quito y Guayaquil: Casa de tres dormitorios y área mínima de 45 m². Costo máximo de 75 S. M.
V.4 Para el resto del país: Casa con tres dormitorios y área mínima de 48 m². Costo máximo de 70 S. M."
- (5) "Préstamos a constructores que dispongan de terrenos urbanizados y proyectos aprobados por los respectivos Municipios".
- (6) Sería preferible que, por ejemplo, en vez de buscar tierras donde no existen, como es el caso de los organismos seccionales y las organizaciones populares, más bien dirigieran la mirada hacia el Banco Central del Ecuador donde, por gracia del mercado, la banca privada tiene depositada su cartera vencida, constituida en gran parte por hipotecas de terrenos, urbanizaciones y bienes inmuebles en general.
- (7) Rodríguez, Alfredo, Por una ciudad democrática, Ed. SUR, 1983, Santiago.