

FE Y JUSTICIA

EL MOVIMIENTO CRISTIANO EN BRASIL
CON LA SOCIEDAD Y LA CULTURA

I

CONTENIDO

Los Jesuitas y la Mística Popular

- El jesuita - el místico - un modelo de la época de oro de la cultura barroca brasileña. Teología, espiritualidad y cultura. El jesuita y la mística popular.
- La mística de los jesuitas como cultura popular.
- La mística de los jesuitas y la mística popular.
- La mística popular brasileña: ¿una nueva mística?

BRASIL: LA SOCIEDAD DE 1960 Y LA SOCIOLOGÍA DE 1965

La penuria de la vivienda en el Ecuador

En América Latina el déficit de vivienda, según la CEPAL, supera la cantidad de 25 millones de unidades. Solventar esta carencia de manera inmediata requeriría no menos de 125 mil millones de dólares. Si extrapolamos esta información para el caso ecuatoriano, se necesitaría más de 6 mil millones de dólares para satisfacer el déficit acumulado de un millón doscientas mil residencias.

1. La magnitud del problema de la vivienda

Si bien el problema de la vivienda tiene múltiples maneras de expresión, no se puede negar que la percepción más directa del mismo se logra a través del denominado déficit habitacional. Su magnitud termina siendo un termómetro de la situación o, lo que es lo mismo, se constituye en uno de los rasgos más visibles del denominado problema o penuria de la vivienda. Y lo es, por cuanto, expresa una situación de orden estructural que, al menos tiene que ver con las siguientes cuatro causas centrales:

a) El comportamiento demográfico de la población y su distribución en el territorio se expresa, por un lado, en las altas tasas de crecimiento vegetativo, que generan

Fe y Justicia

una mayor demanda, principalmente, por la vía de la formación de nuevos hogares. Y, por otro lado, en el acelerado proceso de concentración de la población debido a la rápida urbanización que vive el país, sobre todo desde mediados de este siglo ².

b) Los bajos ingresos de la población y la inestabilidad laboral, se manifiestan en la existencia de un desempleo abierto superior al 14 por ciento y un subempleo del 42 por ciento, lo cual reduce de manera significativa la existencia de una demanda solvente. A ello hay que añadir la alta polarización del ingreso entre muchos pobres y pocos ricos ³. Por todo ello, algunos autores señalan que no se trata, en estricto sentido, del problema de la vivienda sino -más bien- del problema de la distribución del ingreso.

c) Los recursos escasos. Un país pobre con mucha gente pobre tiene pocos recursos para enfrentar un tema que históricamente ha sido considerado -por las políticas públicas- más un gasto que una inversión. Un presupuesto -con un déficit importante- que se estructura sobre la base de tres pilares: servicio a la deuda, recursos para seguridad y gastos corrientes, impide tener una partida significativa para políticas sociales y de vivienda.

d. La escasez del suelo se produce porque, por definición, es un bien escaso, no reproducible y si monopolizable. De allí que la especulación del suelo urbano termine imponiendo la lógica del desarrollo urbano y de la implantación de los programas de vivienda. En el Ecuador urbano se tiene un promedio superior al 35 por ciento de suelo vacante o, lo que es lo mismo, de un uso de suelo especulativo o de engorde.

Estas causas muestran las facetas estructurales y globales que tiene el tema de la vivienda y no como generalmente se lo presenta, a partir de una apariencia sectorial. Esta concepción ayuda mucho a la hora de diagnosticar la dimensión y cualidades de la problemática y, sobre todo, cuando se diseñan las políticas habitacionales. De allí que su consideración deba provenir de la definición de su cualidad nacional y del interés general que le rodea.

2. En 1950 el 28 por ciento de la población vivía en ciudades. A fines de siglo, más del 60 por ciento de los habitantes residirán en urbes. Esto significa que en el lapso de un medio siglo se ha duplicado la población urbana.

3. El Banco Mundial estima que el 52 por ciento de la población se encuentra en condición de pobreza extrema.

2. Las políticas de vivienda

Como punto de partida, se debe tener en cuenta que las políticas de vivienda son un conjunto de acciones públicas, privadas y comunitarias, en las que intervienen diferentes ramas (ejecutivo, legislativo), organismos (ministerios, municipios) y agentes sociales (empresa privada, cooperativas). Estas actuaciones están en relación al conjunto del proceso de producción, intercambio y consumo de la vivienda (Pradilla, 1982).

Se trata, por tanto, de construir un amplio marco institucional de intervención, que no se restrinja a un solo actor, sino que por el contrario abarque al conjunto de actores que directa e indirectamente tienen que ver con el tema: público, privado y comunitario. Pero además que constituya alrededor de una visión global de la problemática, en la que estén consideradas el conjunto de las formas, los factores y las etapas de producción de la vivienda.

Se trata de un proceso de producción en el que intervienen la fuerza de trabajo, la tecnología, el capital y el suelo urbano que es, en última instancia, el factor de la producción que define la peculiaridad de este proceso. Y lo es, en la medida en que para cada nuevo ciclo de producción se requiere de este soporte material que tiene, a su vez, especificidades propias: es un bien no producido y si monopolizable (Topalov, 1987).

Se debe tener en cuenta que el bien vivienda, según las combinaciones posibles de los factores de la producción, se produce por autoconstrucción (cuando el productor y el consumidor es la misma persona), artesanalmente (cuando se produce vivienda por encargo) e industrialmente (producción para un consumidor medio, que accede al producto por el mercado).

De allí que las políticas de vivienda deban ir más allá de los llamados planes y programas habitacionales, porque abarcan el conjunto coherente de acciones económicas (subsidios, financiamientos), jurídicas (leyes, ordenanzas), políticas (sociales, económicas) e ideológicas (promoción, estilos) en las distintas fases del proceso de producción, en los diversos factores de la producción y en los múltiples actores intervinientes.

Esto significa que no puede ser asumida aisladamente desde una visión sectorial, como si fuera propia de algún grupo social en particular o sin tener continuidad en el tiempo que debe estar vinculado a las políticas económicas, sociales y urbanas.

3. Los modelos de políticas de vivienda

Respecto de las políticas de vivienda, existen dos modelos reconocidos, cada uno de los cuales tiene un peso específico en un momento determinado de la historia reciente de América Latina.

Como antecedentes, se puede señalar que desde principios de este siglo la preocupación estatal por el tema cobra fuerza. En el país, desde los años veinte ya hay, aunque de manera aislada e inconexa, algunos atisbos de enfrentar el tema. Se lo hace desde el mundo municipal o de la seguridad social y básicamente a partir del concepto de política de vivienda como si fuera los "programas o proyectos residenciales".

Sin duda que estos son los antecedentes más inmediatos para la constitución y estructuración, a partir de los años sesenta, de un primer modelo de política de vivienda que se generaliza por toda Latinoamérica. Este proceso se impulsa debido a la coyuntura internacional que se dinamiza gracias a la difusión de los postulados y recursos provenientes de la Alianza Para el Progreso.

Este modelo se caracteriza, en términos generales, al menos, por los siguientes puntos:

La construcción de un esquema financiero que surge de la captación del ahorro interno, a través de un sistema privado que se sustenta en la promoción del cooperativismo popular y del mutualismo ⁴. Y también por que el sector público logra acumular recursos con la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En algunos países se establece un sistemas de ajuste monetario por indexación (UPAC o UVC) y un esquema de subsidios cruzados a la oferta.

Y, por otro lado, una propuesta de política que tiene como eje principal la intervención directa del Estado en el sector de vivienda, mediante la producción y promoción de unidades residenciales, para lo cual se crea un organismo ad hoc: la Junta Nacional de la Vivienda.

Este modelo se dirigió principalmente a los sectores de la población que podían considerarse sujetos de crédito o demanda solvente, esquema que condujo a favorecer a las clases medias. El Estado ofertó vivienda ter-

4. En los primeros años de la década del sesenta se crean más del noventa por ciento de las mutualistas del país.

minada bajo modalidades de alta densidad, sea unifamiliar o multifamiliar, y en lugares periféricos de las ciudades; con lo cual, se pretendió reducir los costos unitarios de producción, a cambio del incremento de los precios finales y del traslado de los costos de las infraestructuras a las municipalidades.

A partir de los años noventas hay un viraje importante en el diseño de las políticas de vivienda en América Latina, con el surgimiento de la exitosa experiencia que se desarrolla en Chile. Su resonancia regional le convierte en un paradigma que tiende a generalizarse por Latinoamérica.

La propuesta se formula en un contexto de transición de una economía cerrada, liderada por el Estado, hacia otra centrada en el mercado. En este marco, los sectores público y privado tienden a cambiar sus roles tradicionales: el Estado deja de ser constructor inmobiliario y prestamista final, y el sector empresarial privado crea nuevas instituciones integradas al mercado de capitales, para captar ahorro interno y distribuir los recursos. De esta manera, el Estado pasa de constructor y promotor a cumplir tareas de regulación. En este contexto, se sustituye la banca estatal unipropósito (tipo nuestro Banco Ecuatoriano de la Vivienda) por la banca privada comercial multipropósito.

El financiamiento habitacional surge de una triple consideración: el Estado provee un subsidio directo a la demanda, a través de criterios objetivos y medibles que se sustentan en conceptos de focalización de la pobreza. La propuesta se sustenta en un cambio en el criterio de la entrega de subsidios: se transita del subsidio cruzado y a la oferta, a uno que privilegia la demanda ⁵. El sector privado otorga créditos a través de múltiples entidades y mecanismos. Y el usuario aporta con el ahorro propio.

4. El Ecuador y lo nuevo en las políticas

En estos últimos años, los presidentes ecuatorianos llegaron al poder gracias al diseño de campañas electorales que incluyen, como puntos centrales de sus estrategias, la oferta de vivienda. Así Febres Cordero consigue la presidencia en la segunda vuelta gracias a la consigna de "Pan, Te-

5. Los subsidios habitacionales son ayudas económicas, sin cargo de restitución, que brinda el Estado a las familias para adquirir una solución habitacional. Su asignación se la realiza tomando en cuenta un conjunto de indicadores objetivos, medibles y bajo criterios de focalización hacia los grupos más pobres. El subsidio es un bono que junto al ahorro y al crédito otorgado por un banco permite comprar, construir o mejorar la vivienda.

Fe y Justicia

cho y Empleo" y Bucaram hace lo propio, con la oferta de construir 200 mil unidades en su período.

En el Ecuador estamos en la antesala de este segundo modelo o en transición hacia él. Recién al finalizar el gobierno de Durán Ballén se dan los primeros pasos, con la definición del Ministerio de Desarrollo Urbano, creado a principios de su mandato, y de un esquema de financiamiento habitacional, basado en la experiencia chilena. Sin embargo, en nuestro país, el seguir al pie de la letra esta valiosa experiencia, tiene limitaciones que vale la pena señalarlas. Lo cual no invalida su formulación, sino que requiere de su adecuación.

Sin duda que la magnitud de la informalidad, tanto en los procesos de urbanización -que se expresan en la condición de ilegalidad de los asentamientos- o a nivel laboral, obligan a repensarla. En Chile se vive un sostenido crecimiento económico que ha permitido reducir la cantidad de pobres y estructurar una real política social. El clientelismo, que es una expresión de la privatización de la política, está prácticamente ausente.

4.1. El Plan de vivienda "un solo toque"

El Presidente de la República ha ofrecido construir 200 mil viviendas en los cuatro años de su gestión. A la opinión pública le ha llamado la atención el número -como si fuera mucho- lo cual ha llevado a descalificar la propuesta, a través de apelativos como demagógica, irreal o fuera de sentido.

Sin embargo, en principio, toda cantidad es relativa. En este caso, mucho más si se la vincula a las reales necesidades de la población nacional. Existe un consenso en el país que el déficit acumulado de viviendas supera el millón de unidades y que este se incrementa anualmente en una cifra cercana a las cien mil. Esto significa que no menos de cuatro millones de personas se encuentran en esta situación crítica.

¿Cómo pueden ser muchas 200 mil unidades, si con esta cantidad no se logra eliminar la mitad del déficit anual? Mayor la preocupación si se tiene en cuenta que dentro de la cifra señalada no se ha indicado la cantidad de viviendas terminadas y el número de las llamadas soluciones habitacionales (lotes, o lotes con servicios, subsidios, etc.), lo cual a la hora del balance final reducirá la cifra real de viviendas propuestas.

En segundo lugar, el monto de 200 mil viviendas puede aparecer como significativamente alto si se lo compara con el número de viviendas pro-

ducidas en los últimos gobiernos nacionales. Las administraciones de Febrés Cordero, Borja y Durán Ballén no lograron construir más allá de 20.000 unidades anuales de promedio.

Por eso, una oferta que duplique lo realizado en los últimos períodos gubernativos sería un buen signo, porque esto significaría que la vivienda adquiere un mayor peso en relación a lo ocurrido en los otros gobiernos. Y además esto evidenciaría que el defecto no estaría en la propuesta del futuro presidente Bucaram sino más bien en la limitada oferta de los gobiernos anteriores.

De allí que sea menos importante criticar la magnitud de la propuesta que exigir el cómo se la va a llevar a la práctica. En otras palabras, hay que debatir la política en la cual se sustenta y no solamente su número. Y allí empiezan a aparecer algunos problemas para cumplir con lo prometido.

Por eso, en tercer lugar, se debe analizar el número en relación a los mecanismos propuestos y a las posibilidades de cumplir lo ofrecido. En este caso las limitaciones saltan inmediatamente, porque aún no se avizoran los lineamientos de una política de vivienda.

De allí que sea necesario formular preguntas tan simples y necesarias como las siguientes: ¿Tiene el país la capacidad suficiente para proveer materiales de construcción, importados o nacionales? ¿Con qué financiamiento se cuenta para ese nivel de producción? ¿Existe una base territorial para implantar estos programas? ¿Cuál será el marco institucional que ejecute la propuesta o, en otras palabras, cuál será el rol del estado, la empresa privada y las comunidades de base?

Pero también hay que interrogarse respecto de las vinculaciones con las políticas sociales, económicas y urbanas. Por ejemplo, ¿Cuáles van a ser los sectores sociales prioritarios y cómo se beneficiarán? ¿Va a operar un mercado de valores, cómo se distribuirá el subsidio? ¿Cuál va a ser la territorialización urbana y rural de las inversiones en vivienda? ¿Cómo se transparentará la propuesta de subsidios para no caer en clientelismos políticos?.

4.2. Algunos componentes que hace falta en la propuesta

Por ello, intentar responder estas preguntas, signifique señalar positivamente algunas consideraciones generales que debería contener una política de vivienda. Entre ellas, se pueden señalar las siguientes:

Fe y Justicia

Considerarse como un tema nacional, que involucre a la sociedad y al Estado. Que sea parte de las políticas territoriales, sociales y económicas. Que sea un componente esencial del proyecto de desarrollo económico y social, urbano y rural del país. Que involucre a todos en un esfuerzo común de carácter nacional. Que debe ser una política de Estado y no de gobierno, donde exista una cooperación entre lo público y lo privado.

Asumir un carácter global y de largo plazo porque la vivienda es imprescindible: para el **desarrollo social**, en tanto reduce la pobreza y genera equidad; para el **desarrollo económico**, en vista de que es un bien económico (ahorro) que tiene efectos económicos directos (plusvalía) e indirectos (empleo); y para el **desarrollo urbano**, por cuanto la inscripción urbana de los proyectos de vivienda estimula a las ciudades.

Con base a estas consideraciones generales, una política de vivienda debe contener:

1. La definición del rol del Estado, en tanto sea coordinador, normador y promotor; se centralice en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda el diseño de las políticas y la ejecución sea descentralizada (municipios, Consejos provinciales) y privatizada (cooperativas, organizaciones y empresa privada).

2. Definir un marco institucional sobre la base de un sistema de responsabilidades compartidas entre la empresa privada, la población organizada, los municipios, el gobierno, entre otros. Así, por ejemplo, podría existir un esquema de cofinanciación basado en el ahorro de la gente, el subsidio estatal ⁶ y crédito comercial privado. Pero también, en el proceso de construcción de la urbanización: el terreno puede ser urbanizado por el municipio, el crédito otorgado por la banca privada y la promoción estatal ⁷.

3. Ser comprensiva de los distintos segmentos del mercado y del componente territorial (local/nacional), por sobre lo sectorial.

4. Innovación tecnológica, sobre la base de la investigación y la experimentación, así como también de la transferencia. Se debe plantear una

6. El monto de los subsidios debe ubicarse en una partida especial del presupuesto nacional y distribuirse siguiendo los criterios de desarrollo territorial por campo-ciudad, tipos de ciudades, centro-periferia. Los postulantes pueden ser individuales o colectivos.

7. Como ejemplo de esta modalidad se tiene la interesante experiencia del proyecto Ciudad Quitumbe en Quito. Allí el municipio actuó como promotor del proyecto y de coordinador entre la empresa privada, la población organizada y el gobierno nacional.

oferta diversificada de opciones tecnológicas, en las que se considere la industrialización y la autoconstrucción.

5. La mano de obra debería calificarse y formar brigadas de especialistas (plomeros, carpinteros) que permita un uso más intensivo de mano de obra.

De la combinación de estos componentes se debe diseñar una oferta diversificada de vivienda. Porque ante una estructura productiva compuesta mayoritariamente por la autoconstrucción ⁸, manufacturera-artesanal e industrial ⁹; un mercado segmentado y de alta polarización social; y una realidad heterogénea (sierra, costa) es imprescindible generar una política de vivienda que contenga una alta diversificación de la oferta.

Oferta diversificada por segmentos del mercado y diversidad nacional: **Nueva:** lotes a vivienda terminada (progresiva); **vieja:** mejora, densificación, restauración, arriendo, anticresis, leasing habitacional (arriendo con promesa de venta). **Por sectores:** Vivienda para Organizaciones: sindicatos, gremiales, cooperativas, etc. Por tamaño, calidad, usuario, localización, tipos de financiamiento, tecnología, etc. Se debe generar una política nacional con una oferta altamente diversificada, que recoja el problema de la vivienda que sufren los "con casa" y los "sin casa".

8. En el Ecuador, más del 55 por ciento de las viviendas existentes se han producido bajo esta modalidad.

9. Esta modalidad es la que impone las condiciones de mercado para las otras dos, debido al desarrollo tecnológico, a la implantación en la ciudad, a la magnitud de recursos financieros, etc.