

Un recorrido histórico hacia la comprensión de la dualidad de la vivienda como un derecho y mercancía: El caso de la vivienda de interés social costarricense

A historical study for understanding the duality of housing as a right or merchandise: The case of low income housing policies in Costa Rica

Edwin Jesús Chacón Muñoz

Resumen

La lucha por validar la vivienda como un derecho, más que como una mercancía, es un anhelo inherente a quienes carecen de ese bien para satisfacer sus necesidades. Esta dinámica ha sido configurada por actores sociales durante décadas y donde la profesión de trabajo social ha estado involucrada. El caso particular de Costa Rica no escapa a esta lógica. El presente texto se deriva del trabajo final de graduación titulado: *Causas y consecuencias de*

las nuevas políticas de vivienda de interés social costarricense, en el cual se analizan en profundidad las políticas de vivienda de interés social en Costa Rica vigentes en el periodo 2006-2014. De las conclusiones a que se arribó destaca especialmente la que motiva el presente escrito: la política de vivienda de interés social hace de la vivienda una mercancía y funciona como un engranaje para favorecer a las empresas privadas, lejos de ser una alternativa de liberación para sectores históricamente empobrecidos por el sistema

capitalista. En las siguientes páginas se realizará un breve recorrido histórico de las acciones estatales en Costa Rica que han decantado en lo que hoy se conoce como el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), así como su relación con las empresas privadas durante la crisis estructural de 2008, para finalmente responder a la pregunta: ¿acaso no existen otras alternativas que hagan de la vivienda una mercancía?

Palabras clave:

vivienda de interés social, vivienda popular, políticas públicas, derecho y mercancía.

Summary

The struggle to validate housing as a social right rather than merchandise is an inherent yearning for those who lack that good to meet their needs. This dynamic has been shaped by social actors for decades, and where the Social Work profession has been involved. The specific case of Costa Rica does not escape this

logic. This text is derived from the final graduation work, entitled: Causes and consequences of the new low income housing policies in Costa Rican, in which the period 2006-2014 of those policies is analyzed. From the conclusions reached, it is particularly noteworthy one that motivates the present writing: The low income housing policy makes housing a commodity and works as a gear to favor private companies, far from being an alternative release for people historically impoverished by the capitalist system. In the following pages will be a brief historical tour of the state actions in Costa Rica that have decanted what is now known as the National Housing Finance System, as well as its relationship with private companies during the structural crisis of 2008, To finally answer the question: Are there no other alternatives that make housing a commodity?

Key Words:

Low income housing, Public policies, social rights and merchandise

Un recorrido histórico hacia la comprensión de la dualidad de la vivienda como un derecho y mercancía: El caso de la vivienda de interés social costarricense

A historical study for understanding the duality of housing as a right or merchandise: The case of low income housing policies in Costa Rica

Edwin Jesús Chacón Muñoz ²⁵

Introducción

Nada surge espontáneamente, ni todo es lo que aparenta. Muchos elementos que hoy en día se dan por sentados no surgieron antojadizamente para que la vida de los seres humanos adopte la forma que vislumbra a inicios del siglo XXI. Lejos de esta noción, nuestro estado actual se ha configurado históricamente conforme las necesidades mudan, del mismo modo que lo hacen los personajes históricos

junto a sus intereses y pugnas. En este sentido, las políticas sociales encierran la misma dinámica, y conviene resaltar la forma en que el proceso de su elaboración contiene las divergencias de diversos actores de la sociedad civil en un momento histórico. Lo dicho hasta el momento es clave para comprender cómo la modalidad de vivienda de interés social valida la vivienda como una mercancía más que un derecho, encerrando en sí misma una contradicción: es derecho y mercancía al mismo tiempo.

25 Universidad de Costa Rica, che_chus8@hotmail.com

po. Derecho en cuanto que está amparado formalmente para que quienes carezcan de techo puedan acceder a un hogar digno; y mercancía ya que la forma de materializar las soluciones habitacionales genera ganancias para entidades privadas, y, lo que resulta aún más interesante, constituye un mecanismo de protección durante una crisis económica del capitalismo, como lo fue la sucedida en 2008. Para comprender la forma en que lo anterior funciona es necesario retomar la premisa con la cual inicia este escrito, de modo tal que es importante hacer un breve hincapié para entender la manera en que las acciones estatales costarricenses se han configurado a lo largo de la historia para derivar en su funcionamiento actual.

Es así que el presente documento se divide en varias secciones. En primer lugar se hará un breve recorrido por los principales hitos en la historia de las políticas estatales de vivienda en Costa Rica a inicios del siglo XX. Una vez clarificado ese marco, se explica brevemente la forma en que las acciones estatales de vivienda de interés social han sido utilizadas como botón político, para luego describir el auge del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV). Fi-

nalmente se expondrá la forma en que el sector de construcción costarricense se ve impactado por la crisis estructural del capitalismo en 2008 y su relación con el sector de interés social; con esta información se ahonda en la contradicción derecho-mercancía que el sistema genera. Se cierra con la respuesta a la pregunta: ¿acaso no existen otras alternativas que hagan de la vivienda un derecho y no una mercancía?

Contexto: las primeras acciones estatales en materia de vivienda en Costa Rica

Se podría esperar que la primera acción estatal en Costa Rica para hacer frente a la situación de vivienda estaría motivada por la carencia al acceso a la misma, lo cual en parte es cierto, pero a ello han de sumarse otros factores como: la configuración histórica del Valle Central y los actores involucrados, y son estos últimos quienes la dotaron de un matiz particular. Dicho esto, es conveniente realizar un breve vistazo a los elementos ya señalados. Centralmente se hará referencia a tres hitos fundamentales: los primeros movimientos relacionados con la vivienda, el empoderamiento de

los grupos populares y la transición hacia el SFNV a partir de 1986.

Se plantea como algo importante resaltar la configuración de San José, capital costarricense, a inicios del siglo XX. Particularmente la ciudad estaba dividida en dos sectores, uno en el cual vivían los vecinos principales, entiéndase los más pudientes, y otra separada al sur de la ciudad, en la cual se encontraban los sectores más empobrecidos. Las diferencias entre ambas secciones eran notables.

Mientras que la zona de mayores ingresos de la capital contaba con las principales comodidades de la época como: abastecimiento de agua, la primera cañería de hierro y la primera iluminación eléctrica del país; el sector empobrecido hacía frente a la carencia de la vivienda. Lo dicho hasta el momento realza la segregación existente entonces, prohiendo mecanismos de control y distribución del espacio.

La segregación espacial resultó de la aplicación de mecanismos de control y distribución del espacio por parte de quienes manejaban el intercambio mercantil de los terrenos, ubicando a los sectores pudientes y a los pobres en distintos espacios de la ciudad. (Elizondo, W., 2009: 159).

La desigualdad descrita en líneas anteriores se tradujo en variaciones en los precios de la tierra, de modo que los terrenos de las zonas más acaudaladas valían más que los empobrecidos. Sumado a ello, al convertirse San José en la capital oficial del país, el foco económico se volcó a esta zona, generando importantes cambios en la vida social del país.

Una de esas transformaciones fue la atracción de la vida social y económica, con la consecuente migración campo-ciudad de sectores que buscaron mejorar sus condiciones de vida, los que pese a sus esfuerzos no lo lograron.

En la mayoría de los casos no lograron siquiera igualar las condiciones de vida que poseían en las comunidades de las cuales procedían, provocando una demanda desproporcionada de viviendas cuando el país no tenía capacidad económica de enfrentar el problema, ni existía una política coherente y coordinada (Solórzano, V. y A. Víquez, 1976: 175).

Estos grupos ingresan a una región en la que quienes poseen los medios de producción son dueños las mejores tierras y, además, dada la desigualdad de ese entonces, empiezan a carecer de servicios fundamentales para la época.

Este conjunto de factores hicieron que se organizaran las primeras movilizaciones que estamparon la importancia del tema de vivienda en la época.

Uno de los primeros movimientos relacionados con este tema en Costa Rica se remonta al año 1922, cuando se alzó la consigna del no pago a los alquileres propuestos en la ley del inquilinato. Como contrapropuesta, se buscó disminuir los precios y que los dueños de las viviendas mejorasen las condiciones de las casas. Sin embargo, los propietarios de los bienes inmuebles tenían otros intereses.

Con la posesión de las soluciones habitacionales, los dueños tenían muy claro su objetivo: “el incremento de los alquileres para obtener el rendimiento de sus propiedades, lo que generalmente realizaban de manera arbitraria, aprovechando la escasez de viviendas y la necesidad de los pobladores” (Elizondo, W., 2009: 162). Bajo la anterior declaración, se generó una fuerte oposición a las demandas del movimiento de inquilinos, e incluso, desconocieron los acuerdos a los cuales se llegaron, apegándose a la libertad de contratación. Ante esta disputa, el tercer gran actor, el Estado, no pasó desapercibido, aunque sus

acciones fueron guiadas por una motivación diferente.

Desde los primeros años del siglo XX existían otros problemas que aquejaban a la población trabajadora, y por ende, a sus patrones: la higiene y enfermedades infectocontagiosas.

Las viviendas y las barriadas donde se ubicaban, donde proliferaban enfermedades infectocontagiosas como la tuberculosis, la influenza, la malaria y los parásitos [...] De particular atención era la eliminación de excretas, para lo que se requería la construcción de alcantarillados y la eliminación de excusados de hueco. (Elizondo, W., 2009: 163).

Como resultado de la propagación de las enfermedades, el gobierno decidió gestar la demolición de los “Chinchorros Indecentes”, de modo tal que atendiera el tema de salud y, al mismo tiempo, mejorara el aspecto visual de la ciudad. Es así que se generó el primer antecedente de una política pública en materia de vivienda en 1904: la “Ley de Chinchorros”.

Años más tarde, se gestaron otras acciones para atender la demanda de vivienda, como la creación de la Cooperativa Constructora de Casas Baratas en 1923 y las

casas de la Cruz Roja en 1924. A pesar de este esfuerzo, se evidenció que las soluciones no concordaban con la magnitud del problema, denotando la falta de capacidad financiera que tenía entonces el Estado. Pero más allá de esto, las acciones estatales y la dinámica entre quienes poseen viviendas y quienes las alquilan o carecen de la misma dejaron al descubierto el enfoque con el cual la vivienda fue concebida desde la génesis del abordaje público en Costa Rica: como una mercancía.

Así, la relación de poder entre quienes poseen las viviendas y/o terrenos contra quienes plantean alquilarlas o comprarlas es posible con el establecimiento de la vivienda como una mercancía. Un autor que abordó este tema fue Friedrich Engels (1976), quien planteó la forma en que este vínculo dispar afecta directamente al sector trabajador como producto del sistema capitalista, no tanto por la explotación que el sistema genera, sino por la expansión de las ciudades. Dichas condiciones concuerdan con las presentadas por Costa Rica a inicios del siglo XX. Para ser más preciso en este punto, conviene señalar cómo este bien contiene en su valor de uso un soporte material para varias actividades humanas.

De esta forma la mercancía vivienda cumple con la condición de ser un valor de uso constituyendo el soporte material de un conjunto complejo de actividades, individuales, familiares y sociales: alimentación, reposo, ocio, relaciones sexuales de reproducción, relaciones interpersonales, etc., indispensable para mantener la capacidad productiva de los componentes de la familia (Engels, F., 1976: 47).

La vivienda, como muchos, bienes contiene un valor de uso que la hace útil para los seres humanos, facilitando la satisfacción de varias necesidades. Pese a ello, al entrar en la órbita del mercado, este primer valor refuerza su valor de cambio y pone en una posición desventajosa a quienes carecen de ingresos suficientes para adquirir la solución habitacional. En este sentido, la situación se agrava al hacerse presente el contexto de la migración campo-ciudad costarricense y la manera en que aquél fomenta las condiciones para que la relación sea aún más desventajosa. Como contraparte de esta situación, considerar la vivienda como un derecho influye en la balanza de poder con la intervención estatal.

El acceso a la vivienda está estampado en la constitución po-

lítica costarricense en su artículo 65 desde 1949; empero, esto no significa que el Estado no haya realizado acciones para atender el tema, como por ejemplo: la creación de la Junta de la Habitación en 1939; la creación de la Cooperativa de Casas Baratas “La Familia”; el establecimiento del Departamento de la Habitación en la Caja Costarricense del Seguro Social 1945, entre otras, muestras de esta premisa. No obstante estos esfuerzos, la atención de la problemática de la vivienda estuvo relacionada con el proselitismo político.

Parte del discurso político de los los gobernantes, en una continuidad de los ofrecimientos de campaña de algunos candidatos [...] La realidad demuestra que la acción de gobierno fue muy limitada ante la dimensión del problema, por lo que gran parte del discurso gubernamental y político se convirtió en demagogia o no pasó de las buenas intenciones. (Elizondo, W., 2009: 154).

Además, se tuvo la intención de crear una entidad enfocada a impulsar las empresas privadas en el sector y contar con un presupuesto fijado por ley. Lo anterior se logró cuando el 24 de agosto de 1954 se crea el Instituto de Vivienda y

Urbanismo (INVU). Esta institución contaba “con el 3% de todos los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Contradictoriamente, dicho porcentaje se eliminó durante la administración de don Francisco J. Orlich (1962-1966)” (Banco Hipotecario de la Vivienda, 2011: 2).

Como dato interesante, en dicha institución se vislumbraron las primeras participaciones de la carrera de trabajo social en el tema de la vivienda, específicamente en el Departamento de Servicio Social del INVU entre los años de 1954 a 1964. Importa resaltar lo anterior, ya que es la primera incursión documentada del trabajo social costarricense en el ámbito de la vivienda.

En esa época, específicamente en los años sesenta y setenta, la política de vivienda consistió en la construcción de grandes urbanizaciones financiadas por el Estado. Sin embargo, las acciones generadas entonces seguían correspondiendo a intereses políticos.

En las siguientes décadas se crearon otras instituciones, como en 1979 el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos, que surge como una respuesta a una serie de condicionantes de orden externo e interno (Ministerio de Vivienda, 2013). La finalidad de

este ente era coordinar la acción institucional. Los anteriores esfuerzos destinados a encarar el problema de vivienda constituyen en sí mismos hitos históricos del abordaje estatal. Lamentablemente, este trabajo no fue suficiente.

Dejando lo anterior por un momento de lado, hay que mencionar que las acciones estatales mencionadas se pueden catalogar como 'políticas tradicionales de interés social' caracterizadas por un Estado que participa como diseñador y urbanista, con el uso de fondos públicos y subsidios de vivienda inferiores al mercado. Lamentablemente también, su ejecución se enfrentó a dos grandes problemas.

La falta de financiamiento adecuado y el proselitismo político se constituyeron como dos de los principales retos del sector vivienda. Este último elemento se recrudeció en la década de los ochenta cuando el Partido Liberación Nacional (PLN) sacó provecho de las buenas acciones de grupos populares organizados.

El uso de las acciones de vivienda como botín político en los años ochenta

Si bien es cierto que las acciones estatales costarricenses relacionadas

con la vivienda han estado ligadas con fines electorales, es en la década de los ochenta cuando esta realidad se recrudece. Para comprender esta afirmación de una mejor forma, es necesario remontarse a la administración de Rodrigo Carazo Odio (1978-1982), etapa en la cual las familias de escasos recursos no tuvieron una oportunidad factible de participar en las acciones estatales, en gran medida por la falta de financiamiento del programa Lotes y Servicios del INVU. Como consecuencia, la presión popular no se hizo esperar.

De esta manera surgen los primeros comités de vivienda en Costa Rica, los cuales se agruparon posteriormente en una organización de alcance nacional como la Asociación Coordinadora Nacional de Lucha por una Vivienda Digna (COPAN), entidad que logró aglomerar a miles de afiliados, principalmente en el área central del país. Al notar el gran éxito de esta nueva tendencia, el PLN empezó a montar sus propios comités para hacer frente a la campaña electoral de 1982.

Al ver el éxito organizativo logrado, el Partido Liberación Nacional, entonces en la oposición, montó su propia estructura de comités de vivienda

durante la campaña electoral de 1982, llamada el Frente Democrático de la Vivienda. Al ganar las elecciones, hubo un intento de convertir la solución de vivienda nuevamente en parte del “botín político” como había sido tradicional (Morgan, D., 2001: 8).

Las limitaciones estatales pasaron factura. Para ese entonces, el gobierno de Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) no tenía una infraestructura estatal para hacer frente a esta demanda, lo cual se agravó con el desfinanciamiento del programa Lotes y Servicios. De este modo, la principal labor del comité liberacionista fue organizar tomas de terrenos estatales, acción que no tuvo castigo alguno ya que su partido se hizo de la vista gorda al tener al mando el gobierno de la época. Años después, una cuantiosa promesa de soluciones habitacionales volcó el apoyo de los comités populares hacia este partido.

Óscar Arias Sánchez ofreció, previo a las elecciones de 1986, 80 mil viviendas, promesa que volcó el apoyo de los comités de vivienda a su favor, sin embargo, las consecuencias no se limitaron a los términos de simpatía, sino que sobrepasó esta noción y se mani-

festó en nuevas tomas de terreno. Lo interesante del caso fueron las disputas internas de dos frentes liberacionistas, el Frente Democrático de Vivienda y el Frente Costarricense de Vivienda, lo cual decantó en una ocupación durante ocho meses en un terreno en Los Guido.

Lejos de este dato anecdótico, interesa resaltar cómo estos hechos refuerzan una de las principales dificultades históricas que han tenido las acciones estatales de vivienda en Costa Rica: su utilización como botín político cuyo punto más alto fue la administración de Óscar Arias y las acciones del PLN.

En el caso de los movimientos sociales urbanos, este partido utiliza como estrategia política el activismo electoral evitando de esa manera que grupos políticos de izquierda se involucren en el proceso organizativo, para lo cual adopta medidas de corte reformista o paliativas. Así contribuye entonces a mantener el orden social establecido. Concretamente en las poblaciones estudiadas, dicho partido ha jugado un papel predominante, respondiendo esto a que la vivienda se empleó como mecanismo de propaganda electoral

en la presente administración (Chamorro, I., M. Rodríguez y J. Zúñiga, 1988: 123).

La toma de posesión de Óscar Arias como mandatario, la manipulación de las organizaciones de vivienda, la presión popular y la necesidad latente de un techo digno se constituyeron en los principales factores para el establecimiento del SFNV y, posteriormente, el declive de los comités de vivienda.

El auge del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y declive de los comités de vivienda

La carencia de financiamiento es una constante que se ha señalado líneas atrás, una dificultad que la política de vivienda costarricense afrontó durante buena parte del siglo XX, de modo que para un mandatario recién electo se constituye en su principal reto para cumplir la promesa de las 80 mil viviendas. Ante ello, Óscar Arias declaró “Emergencia Nacional”, posibilitando nuevas prácticas.

El nuevo gobierno probaba varias iniciativas en colaboración con las diferentes organizaciones de masas. Estos proyectos eran de “autoconstrucción”; es

decir, los comités organizaron el esfuerzo de sus afiliados en la construcción de las casas. Es interesante observar cómo en este lapso, con relativamente poca fiscalización del Estado y con un Ministerio de Vivienda reducido prácticamente a unos cuantos funcionarios prestados de otras instituciones, hubo un período de construcción febril que, aunque tuvo éxitos y fracasos, demostró la viabilidad de trabajar con grupos organizados (Chamorro, I., M. Rodríguez y J. Zúñiga, 1988: 9).

Gracias a esta primera acción, las organizaciones populares lograron involucrarse como productores de vivienda. Por esta razón, en 1993 surge la Comisión Especial de Vivienda como enlace entre el naciente sistema y los grupos de base. Y aun con estos esfuerzos, el país necesitaba aún nuevas instituciones.

En consecuencia, en diciembre de 1986 se crea la ley con la que nace el SFNV, del cual se desprendió el Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHNVI) como ente rector del sistema. Según Daniel Morgan Ball, la nueva institucionalidad se caracterizó así:

- El papel del Estado es limitado a la formación, planificación y financiación.
- Con la creación del BANHVI se capitaliza la solución de la vivienda iniciando, en un principio, con capital proveniente de préstamos internacionales y luego por medio del presupuesto nacional.
- Se crea el Fondo de Subsidios de la Vivienda (FOSUVI), utilizado para pagar parte de la solución de la vivienda; este subsidio es conocido como Bono Familiar de Vivienda y no paga intereses.

Aun con esta nueva configuración, y el importante papel que adquirieron los comités de vivienda, la edificación de las obras recaía en manos privadas.

Bajo este nuevo sistema, los proyectos de vivienda son gestionados por la empresa privada, que adquiere el terreno, diseña el proyecto, gestiona los permisos de construcción y lo presenta ante un ente autorizado (banco o mutual de vivienda), quien lo presenta al BANHVI. Si el BANHVI encuentra que los costos de solución están dentro de los límites donde el subsidio es aplicable y cuenta con los permisos re-

queridos, “califica” el proyecto, lo que garantiza que el proyecto, al terminarse, contará con la aplicación de los subsidios (el “bono familiar”) (Morgan, D., 2001: 10).

Es por esto que cuando una empresa deseaba desarrollar un proyecto de vivienda pedía un préstamo inicial para empezar las labores de construcción. Cuando se culmina la etapa de edificación, son vendidas a las familias que carecen de viviendas. Sin embargo, aquéllas, al carecer del dinero necesario, acuden al Bono Familiar de Vivienda —el cual pueden combinar con un crédito si es necesario— en una entidad autorizada. Este proceder buscaba que la población meta no visualizara la solución habitacional como un regalo, sino como un aplazamiento para el pago de su vivienda. Además de esta segunda finalidad, el sistema generaba otros dividendos.

Cuando el Estado se comporta como ente fiscalizador y otorgador de dinero a las empresas constructoras y entidades autorizadas, permite que estas dos últimas generen ganancias con la gestión de bonos, ya sea mediante la construcción y/o el otorgamiento de créditos para soluciones habitacionales. Ahora bien, esto sucede hasta el día de

hoy pese a la existencia del bono de modalidad artículo 59, ya que las entidades bancarias financian a las familias con un préstamo hipotecario, antes de que aquéllas adquieran una vivienda amparadas bajo esta modalidad.

De esta forma, el sistema se configura como una alianza público-privada para que estos entes generen ganancias a partir de la necesidad de las personas, incrementando sus valores de uso y de cambio. Las empresas se ven beneficiadas cuando existe una institucionalidad estatal que no edifica y solo gira dineros y dicta directrices.

Dicho en otras palabras, el carácter formal genera dos posibilidades: la primera mediante a la incursión del Estado, cuando se declara la vivienda como un derecho en la Constitución política; y en segundo lugar, la posibilidad de generar ganancias a las empresas privadas mediante la materialización de viviendas normadas en la Ley del SFNV. En este entramado de relaciones, la población meta queda relegada a un papel secundario y se sostiene como un elemento que justifica esta dinámica, lo cual se fue fomentado por los ataques que sufrieron los comités de vivienda —y por ende también las experiencias de autoconstruc-

ción— durante la administración de José María Figueres Olsen.

Tras la aprobación del Bono Gratuito en la administración de Rafael Ángel Calderón (1990-1994) se generó la noción, también con fines electorales, de que la vivienda debe ser un bien gratuito otorgado por el Estado.

En cuanto a contexto, la reforma se presenta como oferta electoral. En cuanto a forma, se presenta como “bono de vivienda gratuito”. No es sorpresivo, entonces, que los costarricenses interpretaron esta reforma como un viraje radical en la política de la vivienda, en que el propio gobierno reconoce que las viviendas deben ser gratuitas (Morgan, D., 2001: 41).

A partir de esta modificación, se buscaron generar reformas para aumentar la inversión del Estado en cada solución habitacional, de modo que en el siguiente periodo de la administración José María Figueres Olsen (1994-1998) se procedió a la praxis del bono y medio en los casos de emergencias, lo cual derivó en la apertura del mercado a soluciones más caras. Esta apertura y el consecuente aumento de los réditos para las empresas constructoras y entida-

des autorizadas fueron posibles gracias a la supresión de los grupos organizados y las experiencias de autoconstrucción.

Durante la campaña electoral previa a las elecciones presidenciales de 1994, el entonces candidato Figueres Olsen ofreció a distintas familias papeles canjeables por un bono de vivienda, de lo que resultó que 300 familias reclamaran una solución de vivienda cuando el partido triunfante asumió el gobierno. De nuevo, las promesas electorales produjeron graves consecuencias en el funcionamiento del sector de vivienda costarricense.

La principal dificultad para cumplir la promesa electoral era la lista de espera de familias de los comités de vivienda que ya venían trabajando con la Comisión Especial de Vivienda, a lo cual se le agregó la carencia de recursos. La solución implementada fue eliminar esa lista de espera mediante ataques mediáticos orquestados por el gobierno y otras entidades estatales.

Por un lado, empezaron a aparecer artículos en periódicos nacionales con denuncias sobre estafas cometidas por algunos líderes comunales. Por otro lado, voceros del Ministerio

de Vivienda ofrecían declaraciones en el mismo sentido. Así nació la campaña contra los “zopilotes de la vivienda” [...] A la sombra de estas acciones sensacionales, el INVU, más discretamente, paralizó la ejecución de varios proyectos bajo su supervisión como ente autorizado, luego rescindiendo unilateralmente algunos contratos. La Defensoría del Habitante también participó en esta campaña, al publicar un informe con graves denuncias contra COPAN, recomendando la intervención de varias instituciones, incluyendo la Contraloría de la República y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, además de incitar al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda a declarar a esta organización como “contratista inconveniente” (Morgan, D., 2001: 33).

Pese a que los ataques fueron desmentidos en la sala constitucional, el daño ya estaba hecho y se causó un perjuicio a la reputación de los comités de vivienda, provocando su caída y posterior inexistencia. Este hito es vital para comprender la forma en que las alternativas de autoconstrucción fueron decayendo paulatinamente, dejando en las empresas constructoras la edificación de las soluciones finales.

Para empeorar más la situación, se crearon las Comisiones Cantonales de Vivienda en 1994, con el fin de que se perpetuara el otorgamiento de soluciones habitacionales según el color político. Como resultado se dio un notable incremento de las soluciones individuales, alejando cada vez más la idea de la organización comunitaria para hacer frente a la carencia de viviendas dignas.

El anterior recorrido histórico permite recalcar varios elementos. En primer lugar, las acciones estatales de vivienda tienen un origen histórico basadas en el ejercicio desigual del poder entre quienes poseen los terrenos y viviendas contra aquellos sectores que carecían de los medios para edificar una solución propia, lo cual se ve aumentado ante las condiciones laborales de la época y los sistemas espaciales de segregación. Desde ese entonces la vivienda se consolida como una mercancía. Sumado a ello existen dos problemas que se han reproducido durante décadas.

Dicho lo anterior, los retos que enfrentaron las acciones de vivienda estatales se resumen en: la praxis con fines políticos y la falta de financiamiento para ejecutar soluciones habitacionales. Lo cual ha significado acciones incomple-

tas. Pese a esto, la organización de comités de vivienda vino a dar respuesta al apartado de la construcción, con lo cual se abarataron los costos de construcción; mas con la consolidación del SFNV se tiene un nuevo modelo de interés social con acciones orientadas al mercado, caracterizadas por un Estado regulador, promotor y subsidiador, dejando atrás su rol como ejecutor.

Es por esto que hay una contradicción en términos de finalidades, puesto que las acciones estatales, en teoría —y amparadas en la Constitución Política—, tienen como objetivo dotar de vivienda popular a quienes carecen de ella, de modo que se produzca un beneficio para la población meta, pero en su aplicación basada en la ley del SFNV se posibilita la generación de ganancias en manos de empresas privadas, erigiéndose en las mayores beneficiarias de esta nueva dinámica.

Particularmente se desea subrayar la forma en que la población meta pasa de ser los principales beneficiarios de las acciones estatales —y un ente activo en la ejecución de las acciones de vivienda— a un grupo receptor y se convierten así en la justificación para que se sostenga un negocio. Las empresas privadas, por su par-

te, aumentan sus ganancias ante las políticas orientadas al mercado, pero aún más interesante: en un contexto de crisis estructural del capitalismo se ven protegidas ante los posibles efectos negativos de esa coyuntura.

La estructura de interés social como colchón para las empresas privadas ante los efectos de la crisis estructural del capitalismo

Comprender la manera en que la crisis estructural de 2008 afectó al sector vivienda en Costa Rica en general, y al sector de vivienda de interés social en particular, tiene como punto de partida el entendimiento del funcionamiento del SFNV que se detalla en la siguiente figura.

Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) costarricense actual



Fuente: elaboración propia.

Tal como se aprecia, el sistema SFNV se compone básicamente de cuatro niveles. En la cúspide se tiene al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, entidad encargada de girar los principales lineamientos en materia de vivienda. Posteriormente se cuenta con

el Banco Hipotecario de la Vivienda, cuya función es actuar como un banco de segundo piso en el manejo y la distribución de los dineros del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI); este último es un fondo de captación de dinero y el otorgamiento de créditos a inte-

reses preferenciales para constructores. Los fondos que ingresan al FOSUVI, desde el Fondo Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), son administrados por el BAHNVI, el que según la ley del sector es el encargado de emitir y aprobar los diferentes programas de subsidios, llamados Bono Familiar para la Vivienda. Este sector está conformado por las entidades autorizadas, que son ventanillas a las cuales la población meta se acerca para tramitar el subsidio. Además, pueden ser empresas financieras estatales o privadas como bancos y cooperativas.

En aquellos casos que se tramite un proyecto de vivienda para las familias, la entidad autorizada debe presentar el expediente técnico y el expediente de todas las familias que cumplan con los requisitos para postularse por el subsidio. La última aprobación es por parte del BAHNVI. Finalmente, el último escalón son las empresas constructoras dedicadas a la materialización de las soluciones habitacionales.

Precisamente son estos dos últimos peldaños los que se ven involucrados con la producción de ganancias para sus propias arcas. Pese a esto, la relación del sec-

tor construcción y el sector de vivienda de interés social vivieron de manera distinta la mal llamada crisis económica de 2008, según lo asegura el doctor Marino Marozzi:

La crisis económica del 2008 en primer lugar no es solo una crisis económica, por primera vez en la historia humana es una crisis económica, social, ecológica y cultural. Algunos teóricos afirman que es una crisis civilizatoria, no solamente una crisis económica. Es decir, no solamente se está poniendo en cuestión la reproducción misma de la civilización occidental. Explicar eso llevaría un buen rato pero hay que tener eso presente, sobre todo porque estamos en una economía capitalista que va a cumplir ya siete siglos. El capitalismo nace en el norte de los estados italianos en el año mil doscientos, luego se capitalizó, pasa a Holanda y luego a Inglaterra y luego a Estados Unidos y hoy posiblemente el relevo sea paradójicamente China Comunista, con otro capitalismo ya diferente pero siempre capitalismo (Marozzi, M., 2015).

Así, la crisis estructural de inicios de milenio no es coyuntural, mucho menos aleatoria, sino estructural relacionada estrechamente con el

sistema de producción del capital, el cual ha demostrado una tendencia cíclica. Cabe señalar que una característica esencial de esta crisis fue su *dimensión subprime*, lo cual, dicho en otras palabras, fue una crisis relacionada con la sobreproducción de hipotecas de viviendas en un contexto de bonanza, principalmente en Norteamérica.

Esas casas no fueron compradas, había una insuficiencia de demanda, u otra forma de verlo, una sobreproducción en este caso de casas, ha ocurrido con muchas otras mercancías, esa es la crisis típica del capitalismo, crisis de sobreproducción. Porque el capitalismo como solo busca la ganancia es implanificable, es casi de una gran capacidad estructural de poder regularlo. Se mueve donde hay rentabilidad, y en ese momento eran las casas, y ahí es donde habrán problemas, o la construcción de buques, o la explotación petrolera, o la misma empresas punto.com, llega un momento en que el capital se mueve a esas esferas en las que más ganancia dan, pero llega un momento en que esa ganancia se iguala para todos los capitalistas y deja de ser un negocio (Marozzi, M., 2015).

Nuevamente, la idea de la vivienda como una mercancía de-

nunciada por Engels vuelve a tener vigencia ante los acontecimientos de esta época: una demanda que no puede acceder a una vivienda bajo las circunstancias que la oferta habitacional impone. En consecuencia, el sistema en sí mismo genera la crisis, impactando otras dimensiones del quehacer del ser humano como la social y ecológica y, más importante aún, traspasa fronteras, provocando repercusiones a nivel mundial, incluido Costa Rica.

Desarrollos inmobiliarios abandonados en zonas turísticas de gran importancia, principalmente en Guanacaste, producto de la falta de capacidad adquisitiva de la población y la explotación irresponsable de los recursos naturales, se suman a la lista de efectos de la crisis del sector construcción que se vivió en Costa Rica.

Por los problemas estructurales de la economía, el sector construcción va directo a una crisis de sobreproducción, ya hay lugares en Guanacaste que por problemas de agua, no sé si vio *La Nación* [en] la primera página del domingo, ahí hay problemas de agua, hay ya urbanizaciones abandonadas hace años, puedo citar Santa Cruz de Guanacaste y Jacó. Usted entra a Jacó y usted ve

grandes desarrollos de millones de dólares, abandonados porque no hay agua, el cambio climático, por eso la crisis no es solo financiera, ni económica, es ecológica, y en Costa Rica es falta de agua, cito *La Nación* del domingo pasado, de hoy hace ocho, de estos días creo, de esta semana, salió ahí en primera plana, las abandonadas construcciones millonarias abandonadas, en Jacó también, usted va y les llega ahí (Marozzi, M., 2015).

Importa subrayar en este sentido que los efectos fueron tardíos. En el caso concreto de Costa Rica, el Producto Interno Bruto (PIB) nacional presentó un desplome debido a la caída en las exportaciones. Ante esto, el segundo mandato de Óscar Arias implementó el Plan Escudo, entre otras medidas adicionales. Todo esto afectó a los estratos medios que dependían del tipo de cambio, ya que era común adquirir préstamos en dólares, de ahí que diversos estudios recomendaron la protección de este sector de la población. Como es de esperar, las compañías constructoras sufrieron un gran embate al ver cómo el principal sector de la población costarricense no podía acceder al financiamiento de vivienda, sector

que no es cubierto en gran manera por el SFNV.

En otras palabras, el sector construcción costarricense vio cómo el sector que demandaba soluciones habitacionales limitaba sus opciones de financiamiento. ¿Cuál fue la respuesta ante este escenario? La búsqueda de un sector que tuviera un flujo constante de dinero y que no estuviese afectado por la crisis, es decir, el sector de vivienda de interés social.

Entonces de estas empresas todas las que se pudieran acomodar de alguna forma dentro del nicho de la vivienda de interés social pues lo hicieron. Si claro, si vos tenés un proyecto que de un momento a otro te deja con tus equipos varados, se asumen costos de atenderlos, de mantenerlos y no podés ejecutar ninguna obra, bueno, venderlos o alquilarlos a un costo más bajo que cualquiera siempre te va a resultar ganancioso. [...] Intentaron hacerlo las que tenían posibilidades. Entonces se metieron a desarrollar proyectos que nacieron rápidamente grandes y fuertes. Yo te pongo un ejemplo, en Cartago Tejar, hay unas, un proyecto que se llama, ay, no me acuerdo el nombre, bueno, son unas casas todas en concreto, es un cré-

dito de dos mil o tres mil casas de las cuales han hecho tal vez mil, pero ahí van. Eso lo tiene una empresa de gente de capital colombiano y que se metió a desarrollar ahí junto con asociación con Cemex —empresa de cementos— y Cemex se metió también agresivamente con otras empresas en estos proyectos para hacer igual vivienda de interés social, tratando de buscar ese nicho del mercado que fuera de interés social hacia “clase media” (Yglesias, J., 2015).

de interés social un respaldo para no verse afectadas por la crisis, algunas entidades autorizadas realizaron ajustes para no verse afectadas por los embates de la crisis estructural. Dicho de otra forma, la estructura y dineros del sector de interés social sirvieron de colchón para las empresas constructoras, ya que el flujo de dinero del sector se mantuvo estable e invariable ante este evento de nivel mundial. Como cabría esperar, los proyectos y cantidad de bonos otorgados se incrementaron en ese lapso, según lo muestra el siguiente gráfico.

Al igual que las empresas constructoras que encontraron en el sector

Cantidad de Bonos pagados e inversión real Durante el periodo 2000-2014



Fuente: Ministerio de Vivienda (2014).

Tal como se aprecia aquí, durante los años 2007, 2008 y 2009 la inversión estatal en materia de

vivienda de interés social aumentó considerablemente, más aún cuando se cae en cuenta de

la inclusión de grandes empresas constructoras. Dicha arista de la economía costarricense, traducida en soluciones habitacionales para las personas de menores ingresos, se constituyó en uno de los principales dinamizadores de la economía costarricense en tiempos de la crisis estructural del capitalismo de la primera década del siglo XXI. Interesa entonces notar cómo los principales sectores beneficiados de este actuar fueron las empresas constructoras.

Los proyectos de vivienda de interés social son dinamizadores de la economía en tanto favorecen principalmente a las empresas constructoras que ha acaparado el mercado. Lo que en las estadísticas se ve reflejado en crecimientos cuantitativos de bonos, proyectando una realidad en función de los intereses políticos. Por otra parte, las entidades autorizadas ganan una comisión de ley por dicha administración de los recursos. Los beneficiarios, si bien es cierto [que] ven mejorada su calidad de vida en algunos casos, no necesariamente esto dinamiza las economías locales. Esto debido a que el problema de la vivienda es una

situación que se caracteriza por ser multifactorial. Al atenderse solamente una variable del problema, las demás como el desempleo, violencia intrafamiliar, drogadicción, delincuencia, deserción escolar, se mantienen activas y sin tratamiento (Mora, J., 2015).

El anterior comportamiento del sector de vivienda de interés social muestra, nuevamente y en un contexto distante al de inicios del siglo XX, la manera en que las políticas estatales de esta rama validan la vivienda como una mercancía y un derecho al mismo tiempo, predominando la primera dimensión dado que son las empresas privadas las que sacan mayor provecho que la población meta, sector confinado a meros tramitantes en las ventanillas y receptores de una solución habitacional final.

Dado este escenario es momento de responder la pregunta planteada al inicio de este escrito: ¿acaso no existen otras alternativas que no hagan de la vivienda una mercancía? Se está hablando de una alternativa distinta donde se dignifique a la población meta y se rompa al menos un poco esta lógica mercantilista de la materialización de un derecho.

¿Existe otra vía que valide la vivienda más como un derecho que como una mercancía?

Hay una afirmación que valida la investigación y que viene como anillo al dedo: las condiciones y acciones humanas, en especial las relacionadas con el Estado, no surgen de la nada, por el contrario, tienen una herencia histórica y una gran posibilidad de que en el futuro sean muy distintas a las que son hoy. Dicho esto, la respuesta a la interrogante de este subapartado es sí: sí es posible generar otras alternativas que reivindiquen a la población que carece de una solución habitacional, claro está, aprendiendo del pasado en común y lanzando una apuesta al futuro.

Particularmente esta repuesta es hacia las organizaciones de base que reivindican la vivienda como un derecho más que una mercancía, ya sea bajo la figura de los comités de vivienda, cooperativas, entre otras modalidades. Costa Rica viene presentando por primera vez en su suelo una iniciativa que se ha propagado en otros países latinoamericanos: el modelo cooperativista de vivienda colectiva, ayuda mutua y autogestión. Esta modalidad no es propia de este país, sino que sus raíces se extienden desde Uruguay.

Esta alternativa nace en dicho país en la década de 1960 al aprobarse la Ley Nacional de Vivienda en Uruguay, en la cual se definen las cooperativas de vivienda como.

Las cooperativas de viviendas son aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental de Uruguay, 1968).

Gracias a la creación de este marco, se funda dos años después la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), entidad que desde entonces articula un gran movimiento de cooperativismo de vivienda, el cual cuenta con tres pilares fundamentales:

- Propiedad colectiva: las soluciones habitacionales pertenecen a una persona natural o jurídica, de este modo las viviendas pasan a ser de las cooperativas donde cada socio o socia tie-

ne derecho de uso y goce de cada unidad, dependiendo de las necesidades habitacionales de cada familia.

- Ayuda mutua: es el trabajo aportado por cada una y uno de los asociados en labores de construcción colectivamente. Además, la administración del conjunto habitacional recae en el colectivo en su totalidad.
- Autogestión: capacidad del colectivo para la toma de decisiones a nivel interno de su organización mediante mecanismos de democracia directa.

La implementación de estos pilares posibilita volver a brindar protagonismo a la población meta, la cual lejos de ser un actor receptor de las políticas, se forma activa y políticamente en la ejecución de las mismas. Paralelo a ello, la vivienda se valida como un derecho en cuanto se posibilitan mejores soluciones habitacionales para cada familia y fomenta la creación del sentido de comunidad y pertenencia, situación antagónica a las soluciones individuales ofrecidas por el SFNV.

La propuesta es prometedora a nivel general, sin embargo, en-

para algunos retos donde sobresalen la inactivación de movimientos sociales constantes en Costa Rica; la lógica individual imperante en ese país; defender y convencer a varios sectores de la sociedad civil para lograr demostrar la viabilidad y factibilidad de la iniciativa y así gestar varios cambios legales necesarios para su funcionamiento; la politización no partidaria del tema y la posible oposición de grupos que aún desean hacer de la vivienda un negocio.

La batuta, la iniciativa y honor de llevar esta labor a puerto lo ha llevado a cabo la primera cooperativa de este tipo en Costa Rica, procedente de una de las zonas más excluidas en el territorio nacional: la Cooperativa de Autogestión, Propiedad Colectiva y Autoconstrucción (Covifudam). Esta agrupación ha trabajado el tema antes de 2013, cuando recibió apertura por parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos para ver las posibilidades de materializar la propuesta. Al día de hoy, sus esfuerzos han fructificado y se han obtenido

a la cédula jurídica correspondiente. Sin embargo, se necesita un compromiso importante por parte de los profesionales de trabajo social. Aún existen muchos retos que afrontar, pero este tipo de iniciativas marcan la esperanza de encontrar espacios en el sistema actual que reivindique a la población meta, su historia y conocimiento.

Puede que este sea el llamado que atañe en el marco de este encuentro internacional: la validación de la vivienda como un derecho, más que una mercancía, requiere de profesionales comprometidos en las diversas aristas de la política pública para trabajar por ese ideal. La razón de este llamado es latente cuando hay poblaciones que son históricamente mancilladas y violentadas para favorecer los intereses de sectores privados. He ahí una de las principales razones para exponer parte de la historia costarricense y fomentar la reflexión en las distintas aulas y espacios profesionales en trabajo social involucrados con el tema. La profesión como tal no puede estar ajena a es-

tas dinámicas, por el contrario, dado nuestro compromiso ético-político, estamos llamadas y llamados a colaborar en la mejor de nuestras medidas para revertir esta situación. Acá está la invitación.

Referencias bibliográficas

Banco Hipotecario de la Vivienda, 2011, *Vivienda Digna: un derecho de la familia costarricense*.

Disponible en:

<http://www.acenvicr.org/noticias/2011/Articulo%201%20BANHVI.pdf>

Chamorro, Isabel, Melba Rodríguez y Juanita Zúñiga, 1988, *Movimientos urbanos alrededor del problema de la vivienda en Liberia, Guanacaste*, trabajo final de graduación bajo la modalidad seminario para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Elizondo Calderón, William, 2009, "El problema de vivienda: Segregación y pobreza urbana en la primera mitad del siglo XX", en Ronny J. Viales Hurtado (ed.), *Pobreza e historia en Costa Rica: Determinaciones estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950*, Editorial Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, pp. 155-170.

Engels, Friedrich, 1976, *El problema de la vivienda*, Madrid, Editorial Akal.

Ministerio de Vivienda, 2013, *Compendio estadístico 2013*.

Disponible en:

http://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Estadisticas.shtml

Ministerio de Vivienda, 2014, *Compendio estadístico 2014*.

Disponible en:

- https://www.mivah.go.cr/Documentos/estadisticas/Compendio_2014/Compendio_Estadistico_2014_Tabla_Contenido.pdf
- Marozzi, Marino, 2015, comunicación personal, junio.
- Mora, J., 2015, comunicación personal, junio.
- Morgan, D., 2001, *Evaluación de la implementación de la Política de Interés Social a partir de 1986*, informe final de proyecto de investigación, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental de Uruguay, 1968.
- Solórzano, Vera y Ana Víquez, 1976, *El problema de la vivienda en Costa Rica y la búsqueda de una solución*, tesis de pregrado, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Yglesias, J., 2015, comunicación personal, julio.

Recibido: 19 de agosto de 2016

Aceptado: 10 de noviembre de 2016