

Revista Centroamericana de Administración Pública

13

14



Tema:

**Políticas
de vivienda**

en este número

**Políticas de vivienda
en Guatemala: medidas
de corto plazo y poco alcance**
p. 9

**Políticas de vivienda
y pobreza crítica
urbana en Honduras**
p. 37

**El problema de la vivienda
en El Salvador
y el quehacer del Estado**
p. 63

**Ejecución de políticas
de vivienda en el área
metropolitana de Nicaragua**
p. 93

**Programas institucionales
sobre infraestructura,
financiamiento y construcción
de viviendas en Costa Rica
1973-1983**
p. 127

**Las políticas de vivienda
y la respuesta institucional
en Panamá: 1970-1982**
p. 177

**Perfil Institucional
del Sector Vivienda
en Centroamérica y Panamá**
p. 211

**Rokael Cardona
Braulia Thillet**

Presenta las características principales de las políticas de vivienda en Guatemala en cuanto a formulación, ejecución y evaluación.

Guillermo Molina Chocano

Desarrolla una caracterización de la problemática de la vivienda en Honduras y presenta un análisis de la formulación y ejecución de los programas de vivienda.

Roberto Dada R.

Analiza el déficit habitacional en El Salvador y su relación con ciertos aspectos socioeconómicos estructurales y el quehacer del Estado en torno al sector vivienda.

Angel Blas

Silvia Hernández Ruiz

Presentan un análisis interorganizacional de los principales programas de vivienda en el área metropolitana de Nicaragua.

Carmen Ma. Romero

Julia De la O

Caracterizan la formulación de las políticas estatales de vivienda en Costa Rica y presentan un análisis de las acciones de política a través de programas, proyectos y evaluación de resultados de estas políticas.

Amelia de Pérez

Xiomara Rodríguez

Presentan un análisis de las políticas públicas en Panamá, en general y las acciones en el campo de vivienda en particular.

Braulia Thillet

Resume en series estadísticas la situación del sector vivienda en Centroamérica.

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 13 y 14
Julio/Diciembre/1987
Enero/Junio/1988

★ Director
Carlos Cordero d'Aubuisson

★ Editor
Rethelny Figueroa

★ Comité Editorial
Gilberto Flores/Santiago Ruiz/
Dennis Aguiluz F./Carmen María
Romero/Francisco Pinto

★ Coordinación Programa Editorial
María Cecilia Alvarado Van Patten

★ Departamento de Publicaciones
Sebastián Vaquerano

● Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C.A.

● Esta publicación ha sido impresa en los Talleres Litográficos del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en el mes de junio de 1988.



LA región centroamericana padece de un problema secular que es la pobreza. Tomando este grueso problema como parte del fenómeno que últimamente los estudiosos han denominado "Relaciones Estado-Sociedad", es que el Instituto Centroamericano de Administración Pública concluyó, a finales de 1985, la investigación: Estado, políticas y pobreza crítica en Centroamérica.

EN esta investigación se concibió el manejo de la variable vivienda como indicador de pobreza, la cual nos permite introducirnos en una temática íntimamente ligada con el estudio de las relaciones Estado-sociedad: el de las políticas públicas. Estos se conciben en última instancia como la adopción de una posición del Estado frente a la sociedad con respecto a determinados problemas.

LAS políticas públicas, se estudiaron partiendo del análisis de un problema concreto como es el de la vivienda. No obstante lo anterior, se quiso superar un enfoque microanalítico del problema e inscribirlo en el contexto del proyecto político de quienes han ejercido el poder; de manera tal que el Régimen Político es enfocado y visto como influido y, a su vez, influyendo en la adopción de decisiones en general y en el desarrollo y ejecución de las políticas públicas, en particular.

DENTRO de este gran espectro del problema, ofrecemos este número extraordinario de la Revista Centroamericana con el propósito de poner sobre el tapete de la discusión diferentes vías para abordar esta temática.

LA magnitud del problema de carestía e insuficiencia habitacional es tal que por ejemplo,

en Costa Rica en 1986, el déficit alcanzó la cifra del orden de los 130.000 viviendas. Día con día se agudiza en la región la incapacidad de la estructura económica en términos globales para producir y financiar viviendas. En este problema confluyen varios factores estructurales donde se destacan dos fundamentales: el proceso de movimientos poblacionales y su distribución espacial -producto de las transformaciones operadas en la estructura productiva - y la existencia de un desequilibrio total en la distribución del ingreso social. Este último fenómeno determina que un sector significativo de la población esté fuera del mercado de la vivienda debido a su exiguo poder adquisitivo y a su incapacidad de ahorro, de tal manera que el problema de vivienda pasa a constituir un indicador más de su situación de pobreza y marginalidad.

Revista Centroamericana de Administración Pública

La publicación de esta revista fue posible gracias al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, (BID).

- La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- Esta publicación es editada cada seis meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José de Costa Rica.
- Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Apartado 10.025/San José, Costa Rica, C. A./Teléfono 22-31-33/Télex 2180 ICAP CR

El presente número de la Revista Centroamericana de Administración Pública está dedicado a la presentación de algunos resultados del Proyecto de Investigación, Estado, Políticas y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica. A pesar de que los datos que se utilizan en los artículos de la presente Revista, corresponden a los primeros años de la década del 80, se ha considerado pertinente su publicación ya que contienen información valiosa para los estudiosos de las políticas públicas de vivienda y para quienes realizan esfuerzos para impulsar programas en este campo.

El Proyecto que estuvo a cargo de equipos locales de trabajo en cada uno de los seis países de la región en los institutos nacionales de administración pública o en las unidades de investigación de las facultades encargadas de la formación profesional, en el campo administrativo, de las universidades nacionales. La dirección y coordinación regional del mismo estuvo bajo la responsabilidad del ICAP, contando para tal efecto con la cooperación financiera de la Fundación Ford.¹

A lo largo del desarrollo del estudio, los objetivos generales del proyecto dieron origen a un virtual programa de investigación de mayor alcance y duración. El propósito de este

programa buscaba establecer vínculos con las actividades formativas del posgrado y de cooperación técnica horizontal entre el Instituto y los países de la región, lográndose ubicar la temática de las políticas públicas como lugar de encuentro de diversas inquietudes teóricas, prácticas, metodológicas, multidisciplinarias, sectoriales, etc., en el campo de la administración pública. Debido a esa particularidad motriz, contenida en el proyecto, vale la pena registrar los objetivos generales establecidos al comienzo del estudio, a fin de ubicar al lector en el tipo de investigación realizada y en el contenido de los artículos que nos permitimos presentar.

Los objetivos generales fueron los siguientes:

- a. Analizar las modalidades de relaciones formales Estado-sociedad, prevalecientes hoy día en los países de la región Centroamericana;
- b. Conocer la naturaleza y los fundamentos sociales de las políticas públicas como forma de expresión de las relaciones entre ámbitos de acción no excluyentes, habitualmente designados como Estado y Sociedad;
- c. Contribuir al conocimiento científico de los grupos sociales e institucionales que participan directa-

1. En la sección de información se presenta un listado de las personas por equipos, que participan en el desarrollo del proyecto.

mente en las relaciones de los ordenamientos políticos y sociales: burocracia, tecnocracia, partidos políticos, sindicatos, cámaras, asociaciones, etc.;

- d. Impulsar la investigación operativa de la realidad político-administrativa de las sociedades centro-americanas, por medio del análisis aplicado a situaciones concretas (vivienda y pobreza crítica urbana, salud, empleo, etc.);
- e. Proponer el uso de algunos de los principales resultados de la investigación para el mejoramiento práctico de la capacidad técnica y administrativa de los sectores públicos de la región;
- f. Contribuir a la formación técnica y profesional de los participantes en el Programa de Posgrado vigente, por medio de la producción de documentos, avances y resultados de investigación;
- g. Avanzar en el proceso de investigación científica social del Estado y de la administración pública en Centroamérica, como programa de producción de conocimientos y de apoyo a las diversas actividades del ICAP.

También es ésta una ocasión propicia para señalar algunos cambios en la forma y en la concepción de presentar los resultados del estudio. Asimismo, para mencionar sumariamente el contenido general de la temática comprendida en el proyecto realizado.

En cuanto a lo primero, la observación está asociada con la clase de in-

formación recolectada y con el uso procesal que conviene darle. Decisión que directamente incide en lo que podríamos denominar "estrategia de presentación de resultados". En efecto, como en todo proyecto de investigación regional, donde la convergencia de la complejidad temática y el uso práctico de resultados tienden a contraponerse en el tiempo, la decisión entre ambas opciones a menudo se ve matizada por la calidad de información. En el estudio realizado, la riqueza de información y la potencialidad de asociaciones, muchas de ellas no contempladas en el diseño, indujeron a modificar la forma de presentación de resultados de la siguiente manera: por una parte, se estimó conveniente elaborar y distribuir restringidamente, debido a su volumen y estilo formal de redacción, de acuerdo con las pautas establecidas, el informe clásico de cada país, necesariamente más descriptivo que analítico. Pero, por otra parte, fue considerado oportuno el uso no convencional de la información y de las experiencias adquiridas; consideración en virtud de la cual se diseñó una estrategia de presentación de resultados, cuyo medio regular sería la Revista Centroamericana de Administración Pública.

La estrategia en cuestión comprende dos fases. La primera, consiste en exponer, en forma de artículos, un aspecto genérico y, a la vez, descriptivamente relevante del estudio en cada uno de los países. El presente número de la revista se orienta, precisamente, a la atención de ese objetivo. En la segunda fase se incluyen aquellos

análisis de manejo conceptual y técnico más específico, de una o más partes del estudio, en un solo país, o de un subtema, regionalmente comparativo.

Al exponer los resultados, de esta forma, se estarían conciliando las inquietudes generadas por el proceso de investigación y el desafío analítico al que conduce tan importante temática, sin desatender el objetivo de dar a conocer sus resultados generales.

En lo referente al contenido del tema estudiado, brevemente, podemos indicar lo siguiente:

El proyecto concentró la atención en el estudio de las políticas públicas de vivienda, cuya referencia, directa o indirecta, estuviera asociada con la situación de pobreza crítica en las Áreas Metropolitanas de los países de la región. En consecuencia, su diseño operativo y formas de ejecución establecieron la delimitación de la temática, y el modo de aprehensión, en componentes como los siguientes: definición histórica del problema y selección del objeto de estudio; formulación de una hipótesis-guía y consideración teórica de concepto clave, como los de "situación de pobreza crítica urbana", "políticas públicas gubernamentales y no gubernamentales", "formas de participación poblacional", etc.; proposición de un modelo metodológico de investigación, como definición de un conjunto de variables e indicadores asociados con hipótesis de trabajo, elaboración de subdiseños de técnicas de recolección, procesamiento y análisis de la información; definición de las formas de organización de los equipos nacionales de trabajo, etc.

Sin embargo, a pesar de la importancia práctica y de los aportes teóricos que la temática exige, la delimitación señalada no constituía en sí misma la única preocupación del proyecto. La relevancia social del tema adquiriría pertinencia teórica en la medida de que fuera expresión de una preocupación más amplia: la que se ubica en el campo donde interseca la producción de bienes y servicios de la administración pública, con el de las necesidades, demandas y beneficios que se manifiestan en la sociedad civil. En términos más concretos, el estudio efectuado sólo adquiere la posibilidad de superar el ámbito empírico sectorial, en la medida que se inscriba dentro de la temática de las relaciones que mantiene el sistema de sociedad con el de orientación y control político administrativo.

En efecto, tanto el estudio puntual de esa forma inclusiva de necesidades básicas (déficit y carencia habitacional dentro de situaciones de pobreza de mayor complejidad), como la consideración de las relaciones en las que éstas se incuban y amplían, en el plano de la sociedad civil, presuponen respuestas explícitas y hasta inacciones conscientes en el plano político gubernamental, cuyo conjunto desborda el campo de atención establecido en el estudio. Pero al mismo tiempo, la previsión de tal desbordamiento no solamente calzaba con la inquietud integradora de las diferencias de escala y de contexto traspuestos que el estudio de ambos temas supone, sino que, fundamentalmente, permitía adoptar la temática de las políticas de vivienda y pobreza crítica como forma de expresión particular de las relaciones "Estado-sociedad".

A esa vinculación operativa de temáticas le asignamos un papel crucial para el desarrollo del programa de investigación del ICAP, en términos de proyectos específicos y del uso de resultados; ya en el sentido de su duración (corta, mediana o larga); ya en cuanto a cobertura y alcance (micro, intermedio y macro análisis); o bien en lo que a tipo de aporte cognoscitivo se espera.

Una última observación que consideramos conveniente anotar, antes de referirnos al contenido del presente número, apunta hacia la correspondencia que existe entre los cambios de forma y de concepción en la presentación de resultados, y la naturaleza dinámica contenida en el tema tratado. Tal requerimiento se origina en el hecho de que, al relatar la doble preocupación del estudio, se tuvo como horizonte subrayar la coexistencia de desigualdades y desafíos que acompañan la virtual trascendencia de temáticas como las indicadas, y que reclaman el esfuerzo para desarrollar el potencial analítico que contienen.

Los artículos que en este número de la Revista Centroamericana de Administración Pública se presentan, cubren las áreas siguientes:

- Características principales de las políticas de vivienda en Guatemala en cuanto a formulación, ejecución y evaluación;
- Caracterización de la problemática de la vivienda en Honduras y análisis de la formulación y ejecución de los programas de vivienda;
- Caracterización del déficit habitacional en El Salvador y su relación con ciertos aspectos socio-económicos-estructurales y el quehacer del Estado en torno al sector vivienda;
- Análisis interorganizacional de los principales programas de vivienda en el área metropolitana de Nicaragua;
- Características de la formulación de políticas estatales en vivienda en Costa Rica; análisis de las acciones de política por medio de programas, proyectos y evaluación de los resultados de estas políticas;
- Análisis de las políticas públicas en Panamá, en general, y las acciones en el campo de la vivienda, en particular.