

# Programas institucionales sobre infraestructura, financiamiento

Carmen María Romero\* y construcción de viviendas

Julia de la O\*\*

en Costa Rica 1973-1983

---

LAS AUTORAS PRESENTAN UN RESUMEN DE LA INVESTIGACION ESTADO, POLITICAS PUBLICAS Y POBREZA CRITICA CENTROAMERICANA. LA PRIMER PARTE DEL TRABAJO ESTUDIA LA FORMULACION DE LAS POLITICAS ESTATALES DE VIVIENDA Y LA SEGUNDA SE CENTRA EN EL ANALISIS DE LAS ACCIONES EN MATERIA DE POLITICAS PUBLICAS QUE HAN REALIZADO DIVERSAS INSTITUCIONES COSTARRICENSES.

## Introducción

Este trabajo presenta una síntesis de los resultados de una investigación sobre las acciones de política estatal en el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos realizado, a través del Inventario de Programas de Vivienda del período 1973-1983 en Costa Rica.

Es asimismo, el punto central de la segunda etapa de la investigación que realizó el Instituto Centroamericano de Administración Pública: Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica.

El inventario de programas estatales en el Sector Vivienda, cubre una exhaustiva identificación de los programas y proyectos que en materia de financiamiento, construcción de

vivienda y construcción de infraestructura realizaron durante diez años, tres instituciones del Sector Público Costarricense, a saber: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Mixto de Ayuda Social e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. En el campo del financiamiento, también se consideró al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

En la primera parte se hace referencia a las características de la formulación de políticas estatales en vivienda, y a los obstáculos o limitaciones detectados en este nivel. Para ello, se recurre a las características del Estado costarricense en las últimas décadas y a la traducción de éste en funciones específicas que explican las áreas de especialización institucional (instituciones que construyen o financian viviendas, o que se dedican a la construcción de obras de infraestructura). Además, no deben olvidarse las razones políticas y técnicas que explican la complejidad de la or-

---

\* Socióloga Coordinadora Area de Investigaciones ICAP

\*\*Licenciada en Estudios Latinoamericanos, Asistente de Investigación del ICAP

ganización del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, expresadas en la creación de instituciones y en el fortalecimiento de una plataforma para brindar determinado servicio.

El propósito de la investigación es detectar la especialización de cada institución ante la problemática de la vivienda, así como resaltar variables que han conducido a la ampliación cuantitativa y cualitativa del aparato estatal, frente a los problemas derivados del déficit habitacional. Además, los antecedentes institucionales que se rescatan de la exposición de motivos de los proyectos de ley de creación de los entes públicos, así como las leyes de creación propiamente tales, dan luz sobre la formulación y determinación de políticas estatales o acciones de política, que se concretan en la creación y ejecución de programas públicos. La concepción misma del Estado y la empresa privada que subyace en dichos antecedentes concreta, con ayuda de análisis diversos, el tipo de Estado con que se ha contado y las relaciones de éste con la sociedad. El nivel particular de su concreción se encuentra en las políticas estatales y en los programas y proyectos ejecutados.

La segunda parte es quizás la de mayor importancia. Se centra el análisis en las acciones de política, a través de los programas y proyectos que las principales instituciones del Sector han propuesto para solucionar el problema, de acuerdo con las siguientes variables básicas:

Población beneficiaria y localización de las áreas geográficas que recibieron alguna solución de vivienda.

- Recursos presupuestarios y humanos utilizados en cada uno de estos programas.
- Características de las actividades institucionales, a partir de la indagación de aspectos cualitativos tales como objetivos de los programas, metas planteadas, evaluaciones realizadas y problemas que las instituciones encontraron en la ejecución de los programas. De la identificación de aspectos administrativos en la determinación de los niveles de ejecución y apoyo, se trató de aprehender los elementos que permitieron caracterizar las acciones estatales o políticas públicas en el área de la vivienda. Hasta donde la información lo permitió, se sometieron a juicio los programas ejecutados en la década, así como la identificación de indicadores indirectos que permitan ubicar la investigación de las acciones de política de vivienda en el contexto de las Políticas Estatales.

La tercera parte corresponde a la evaluación de resultados de políticas, y a la confrontación de los objetivos y metas planteadas con las acciones ejecutadas y los efectos obtenidos.

Las cuantificaciones obtenidas de los programas públicos, pese a tener un respaldo oficial, así como las derivaciones e inferencias que de ellas hagamos, no permiten emitir juicios absolutos sobre los niveles de eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones por parte de las instituciones o programas. No obstante, concluimos en que brindan un amplio marco de referencia básico para los análisis posteriores de esta investigación; esto

es, las relaciones con las características del régimen político que atraviesa e impregna cualquier acción estatal.

### **La formulación de las políticas estatales en el campo de la vivienda**

La distinción de los niveles de una política estatal en relación con la formulación, ejecución y resultados, parece pertinente como solución analítica sólo cuando se sustenta en una relación más profunda de las relaciones Estado-sociedad. Desde esta perspectiva, las políticas estatales emanan como procesos sumamente complejos donde entran en juego, no solamente las dimensiones del problema, sino también los contradictorios intereses de los grupos sociales que forman parte del escenario político de una sociedad. De ahí que, en ocasiones, las formulaciones de una política, esto es, aquellas declaraciones de la rama ejecutiva del gobierno que expresan la intención de hacer algo respecto a algún problema e identifican propósitos, metas u objetivos, tanto explícita como implícitamente, no necesariamente coinciden con las verdaderas acciones de los organismos gubernamentales y, con frecuencia, se alejan aún más de los resultados esperados.

La idea implícita en esta desagregación del concepto de políticas públicas es la de poder reconstruir la forma como se generan, determinan y desarrollan las políticas estatales en el campo de la vivienda.

Existe una correlación entre las directrices de política y la manera como ha estado organizado el Estado en las últimas décadas, la ampliación cuantitativa y cualitativa del aparato estatal frente a los problemas derivados del déficit habitacional, las razones políticas y técnicas que han venido fortaleciendo la compleja organización del Sector Público en el campo de la vivienda, y muchos otros aspectos que serán abordados en esta primera parte del trabajo.

El modelo de desarrollo que ha caracterizado al país desde los años cincuenta, ha otorgado un papel fundamental al Estado, y ha obligado a que éste intervenga no sólo en el campo económico, sino también en el social. En este contexto de una nueva organización político-administrativa del Estado, surgen instituciones autónomas, con funciones específicas en la dotación de servicios a la sociedad, que explican un interesante paralelismo entre el aumento en el déficit habitacional y la creación de cada vez más instituciones que deben atender los problemas de vivienda de diferentes sectores de la población.

Antes de 1948, las tareas adoptadas por el Estado en el campo de la vivienda no exhibieron ninguna continuidad. En lugar de una política estatal coherente, lo que se encontró fueron medidas aisladas, cuya dispersión se demuestra analizando el orden con que aparecen organizaciones, o se promulga alguna legislación relacionada con el problema de la vivienda: Reglamento sobre chinchorros y casas de vecindad (1904), Ley #10 del año (1911) que autoriza un empréstito para construir

viviendas a familias de altos y medianos ingresos, Ley #23 de (1922) en que se autorizan empréstitos para construir viviendas a familias de escasos recursos, Junta Nacional de Habitación (1939) que aparece como primera organización oficial; Cooperativa de Casas Baratas "La Familia" (1942) para familias de bajos ingresos, Ley de la Habitación (1945) que crea el Departamento de la Habitación dentro de la CCSS y absorbe la Junta de la Habitación y la Cooperativa. Debe mencionarse además que la promulgación de las Garantías Sociales en 1942 expresaba claramente el derecho de los individuos a una vivienda decente y condiciones mínimas de higiene.

Posterior a la Constitución Política de 1949, y en el contexto de una política social de nuevo cuño, debe explicarse el surgimiento de instituciones autónomas responsables de atender el problema de la vivienda, como por ejemplo el INVU (1954) y el IMAS (1971); de instituciones que colateralmente contribuyen con este problema al crear obras de infraestructura de como es el Sistema Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1961); instituciones que fortalecen el ahorro del público y destinan sus fondos al financiamiento de la vivienda como el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (1969); y también de instituciones que de manera no exclusiva atienden el problema de la vivienda a través de programas particulares de financiamiento para vivienda, como lo son la Caja Costarricense de Seguro Social, el Banco Popular, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto de Desarrollo Agrario y el Sistema Bancario Nacional.

Así nos encontramos en la actualidad con un Sector vivienda y Asentamientos Humanos que involucra a 3 instituciones, cuya base legal, objetivos y estructura organizativa se detallan en el Anexo 1.

En el contexto de lo que puede entenderse por formulación de políticas, los cuestionamientos básicos giran alrededor de las siguientes preguntas: ¿Cómo se formulan esas políticas? ¿Cuáles son los fundamentos teóricos y metodológicos de esas formulaciones? y ¿Qué implicaciones tienen esas formulaciones?. Interesa destacar las características más importantes del proceso de creación de aquellas instituciones que se encuentran directamente vinculadas al problema de la vivienda. Se dará especial énfasis a las discusiones y exposición de motivos que antecedieron a la creación legal de éstos así como a algunas características de la especialización institucional y las unidades administrativas que constituyen la plataforma para la ejecución de políticas.

### **Surgimiento de las instituciones estatales vinculadas al problema de la vivienda**

Además del notorio interés del Estado por atender el problema habitacional, las discusiones y exposición de motivos que antecedieron a la creación legal de estas instituciones, brindan elementos importantes sobre los grupos sociales que impulsan determinadas políticas estatales, los aspectos de interés o prioridades señaladas y

la precisión y el contenido de las formulaciones de esas políticas.

Un común denominador en el origen de las distintas instituciones gubernamentales se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

- La atención que el Estado asume frente al problema de la vivienda responde a un modelo de desarrollo impulsado en los últimos treinta años en el país, donde una de las características más importantes es la proliferación de instituciones -fundamentalmente autónomas- con diversas funciones a cumplir.
- El impulso al desarrollo y a los programas institucionales en el sector que nos ocupa, ha respondido a intereses de consolidación y ampliación de sectores medios, buscando no solamente legitimarse, sino también prevenir conflictos sociales. La actitud previsor de estos grupos hasta hace unos pocos años, superó las presiones y demandas de los sectores populares en la formulación de políticas.
- La manera de concebir el problema de la vivienda, de quienes han tomado acciones en este campo, corresponde, por lo menos desde el punto de vista formal, a una visión integral, donde se ponen de manifiesto objetivos, no sólo para disminuir el faltante de unidades habitacionales, sino también para dar incentivo al sector construcción, brindar trabajo a los obreros para propiciar indirectamente una elevación en el nivel de vida de los trabajadores, servir de complemento al régimen de tenencia

de la tierra y suplir la ausencia del aporte privado sin pretender eliminar el desarrollo de la gestión privada.

- En el momento en que se crean estas instituciones, se olvidan del apoyo financiero que una entidad de esta naturaleza requiere, planteando con gran romanticismo, el financiamiento de los nuevos organismos a través de "ingresos libres del estado", y con la expectativa de la "consecuente capitalización progresiva de sus inversiones".

La formulación de las políticas estatales en el campo de la vivienda, independientemente de su racionalidad y factibilidad, no necesariamente se traduce en resultados empíricamente observables o en un mejoramiento efectivo de la situación que les dio origen. Sin embargo, es importante conocer lo que se plantea en el plano técnico-formal, y las razones que dieron origen a instituciones cuya tarea principal es atender el problema de la vivienda. Todo esto es con el propósito de brindar un marco adecuado para la evaluación posterior de las acciones de política.

Por cuestiones prácticas, pero representativas, se analizarán las razones políticas y técnicas que dieron origen a las cuatro instituciones más importantes en el campo de la vivienda. Estas son el INVU, organismo rector de la actuación del Estado en la problemática de la vivienda; el AYA responsable de la dotación de servicios básicos a los asentamientos humanos; el SNAP, captador de recursos para el financiamiento de vivienda; y el IMAS, que al atender a familias de escasos recursos debe

también resolver problemas habitacionales.

*Instituto Nacional  
de Vivienda y Urbanismo*

A mediados del año 1954, el Poder Ejecutivo logra concretar un proyecto de ley para crear una institución que contribuyera a dotar de alojamiento a sectores de bajos ingresos de la población costarricense. La concepción del problema del déficit habitacional y del papel que el Estado debía asumir se resume en forma más o menos coherente en la exposición de los motivos que acompañó al proyecto y que señaló entre otras consideraciones, que "El Estado ha de asumir en buena parte, la solución de este problema, no sólo porque afecta a las grandes masas, sino porque debido a sus características, no le corresponde a la iniciativa privada, como lo demuestra la situación misma que en este sentido se padece en el país y en el mundo".<sup>1</sup>

Se hace explícita la intención de los diputados que apoyaban la creación de un ente público constructor y promotor de la construcción de viviendas para sectores poblacionales pobres. El interés fundamental de constituirlo obedecía a un deseo de suplir, con los recursos financieros del Estado la ausencia del aporte privado al área de la construcción propiamente dicha. El Ministro de Economía y Hacienda, quien firma la exposición de motivos

para la creación del INVU, señala que la intencionalidad implícita al crear el Instituto, constituía parte de una política definida en un plan económicosocial, que pretendía la conversión de cada ciudadano en un elemento capaz de producir y proporcionarse, por medio de la ayuda técnica y la economía en sus labores, medios de vida que le permitieran una existencia digna y un disfrute justo de los derechos del hombre. Con la exposición de las consideraciones anteriores, resulta evidente que los impulsores del nacimiento del INVU, quisieron dejar clara la participación del Estado en la solución de los problemas de vivienda, como promotor e impulsor de acciones productivas, aunque sin pretender eliminar el desarrollo de la gestión privada.

En ese sentido, se hace explícita a priori la prohibición de donar cualquier servicio al Instituto en ciernes. Así, se pone énfasis en el hecho de que todo su sistema de operación se fundamentaría en aplicar concretamente los ingresos libres que el Estado podía proveerle y consecuentemente, en la capitalización progresiva de sus inversiones.

Ya en 1954, Costa Rica cuenta con estudios elaborados acerca de la vivienda. Estos fueron realizados por la Technical Corporation Administration del Departamento de Estado de los Estados Unidos, bajo la supervisión del Housing and Home Finance and Federal Security Agency de la misma nación. Tales estudios concluyen que, aún dedicando la totalidad del presupuesto nacional, no se lograrían satisfacer las necesidades de vivienda de ese momento. Aunque se conocía

1. Costa Rica. Leyes y Decretos. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Decreto 1788 del 23 de agosto de 1954. Exposición de Motivos, pág. 2.

ya este precedente, el proyecto de ley de creación va acompañado de una consideración pragmática respecto del papel pluridimensional que representaría el INVU, no sólo en la problemática de la vivienda, sino también en toda la estructura económica. Este proyecto de ley señala que "...al capacitar a nuestra población para consumir más, al darle mayor poder adquisitivo, les estamos abriendo la puerta a los hombres de empresa para nuevos y más amplios negocios. Y estamos contribuyendo así, al impulsar el giro de nuestra economía, a un reparto más equitativo de la riqueza con más amplios y generales beneficios para todos".<sup>2</sup>

La solución del problema habitacional no constituye la única razón que se da para que la cámara legislativa apruebe el proyecto de creación del INVU. También se pensó en las posibilidades de reactivar puntos álgidos del sistema, pues al concebir grandes proyectos de construcción ejecutados por el Instituto, se daría trabajo mejor remunerado a un número apreciable de obreros costarricenses se estimularía la iniciativa privada por medio de compras abundantes de materiales de construcción a empresas particulares, lo que en consecuencia propiciaría indirectamente una elevación en el nivel de vida de los trabajadores, y se contribuiría por ese conducto, a superar los renglones comerciales de muchos otros organismos de capital privado.

Existía en quienes promovieron el nacimiento del INVU la firme convicción de que la institución debía organizarse

con base en el ya probado régimen autonómico, pues gracias a la independencia administrativa que éste garantiza, se contaría con gran solidez financiera y con una gestión eminentemente técnico-social sin injerencias de orden político.

El régimen de tenencia de la tierra fue preocupación del gobierno liberacionista y la creación del Instituto fue señalado por el Presidente de turno en 1953, como medio para democratizarlo. Por lo tanto, en su mensaje presidencial del 8 de noviembre de ese año señaló: "Para aumentar el número de propietarios nos proponemos crear, además de las instituciones ya existentes, dos organismos más. Uno para la construcción de viviendas urbanas y otro para la formulación de fincas rurales".<sup>3</sup>

Con todas las consideraciones que se expusieron en ese momento, podemos constatar que la creación del INVU no fue concebida única y exclusivamente para solucionar las consecuencias inmediatas del déficit habitacional, sino que se trató de la institucionalización de un mecanismo más o menos coherente para solucionar problemas de deterioro en los niveles de vida de grandes grupos sociales, y al mismo tiempo, como elemento promotor de acciones en sectores productivos que no tenían suficiente peso ni dinamismo en la estructura económica nacional.

La ley de creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo le da a la institución, como una de sus finalidades, el procurar a la familia costarricense una mejor habitación. Como consecuencia de ello, se le asignó el

2. Costa Rica. Leyes y Decretos. Op. cit., pág. 6.

3. Costa Rica. Leyes y Decretos. Op. cit., pág. 7.

planeamiento del crecimiento y desarrollo de las ciudades, así como proporcionar a las familias sin alojamiento, los medios necesarios para obtenerlo por sus propios esfuerzos. Se da un énfasis especial al señalársele, que su gestión debe concentrarse en la atención del problema de la clase de más bajos recursos de la sociedad, tanto en las ciudades como en el campo.

Sus atribuciones giran alrededor de la construcción de viviendas a base de programas de conjunto y aún individuales, así como de fomentar la construcción, higienización, reparación o ampliación de viviendas por parte de entidades públicas o privadas, siempre que se ajusten a las normas técnicas que dicte el instituto. Se le facultó para conceder préstamos en efectivo o en materiales, con garantía hipotecaria, para la construcción o reconstrucción de urbanizaciones, barrios o viviendas urbanas o rurales.

El establecimiento de un sistema de financiación de viviendas con garantía de pólizas del Instituto Nacional de Seguros, del Magisterio Nacional o de la Caja Costarricense de Seguro Social, que garanticen la cancelación total de la hipoteca en caso de fallecimiento del adquirente, es una de las atribuciones de mayor peso conferidas al INVU, y que, -por lo menos en principio-, le garantizan un permanente respaldo y posibilidades amplias de formación de capital.

Por medio del establecimiento de sistemas de ahorro o de préstamos, se le otorgó el financiamiento de cuatro operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban a dichos sistemas y que son:

1. Compra de terreno y construcción o construcción en terreno propio;
2. Compra, ampliación o reparación de vivienda;
3. Cancelación de gravámenes que pesen sobre la casa propia; y
4. Compra del terreno por el dueño de la vivienda cuando ésta hubiere sido construida en propiedad ajena.

El INVU, desde sus inicios, incorporó el Departamento de la Habitación de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyas funciones estaban orientadas a la solución del problema de la vivienda. Asimismo, los adjudicatarios de la Junta Nacional de la Habitación, Cooperativa de Casas Baratas, La Familia y la Caja Costarricense de Seguro Social, a partir del momento en que fue creado el Instituto, quedaron sujetos al nuevo funcionamiento y organización de éste.

#### *Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados*

Desde su organización como República, Costa Rica contó con un nivel de gobierno, cuyas funciones giraban alrededor de la administración y dotación de servicios básicos a las comunidades, tales como: servicio de recolección de basura, alumbrado público, de agua potable y canalización de aguas negras.

Las municipalidades tuvieron hasta bien entrada la década de los cuarenta, un control tan alto de los servicios de agua, que la administración de los

acueductos locales les correspondía casi en forma exclusiva.

A inicios de 1961 se da un movimiento que plantea que los problemas relacionados con el abastecimiento de agua potable, aguas negras o servidas y aguas pluviales en las distintas localidades del país, no podrían continuar resolviéndose adecuadamente tomando en cuenta únicamente los intereses de una comunidad determinada, "...circunscrita a una jurisdicción territorial o administrativa completa, por cuanto esos servicios afectan a habitantes de muchas comunidades distintas y a grandes extensiones del territorio, de tal suerte que unos servicios dependen invariablemente de los otros, haciéndose necesaria, en muchos casos, la interconexión de esos servicios.<sup>4</sup> Los congresistas que resuelven promover la unificación de los servicios de agua y de infraestructura bajo una institución pública autónoma, manifestaron que, de acuerdo al ordenamiento constitucional y jurídico vigente desde 1960, no era lógico considerar que los servicios de agua, aunque hubieran estado hasta esa fecha en poder de las municipalidades, constituyeran exclusivamente "servicios locales". Se señaló en la exposición de motivos de proyecto de ley de creación del ente que era necesaria la creación de un programa integral en una institución pública con ámbito nacional, pues el problema de abastecimiento de agua potable había llegado a tales extremos

de gravedad, que las municipalidades había agotado; en muchos casos, sus posibilidades económicas y administrativas, para hacer frente al abastecimiento de agua de sus respectivas jurisdicciones. Las razones técnicas que se nombraron para unificar las acciones públicas bajo una única institución resultaron del diagnóstico realizado por una consultoría privada, la cual mostró que en los sistemas de cañerías fluía agua sin control sanitario, que había una operación deficiente de los sistemas existentes, una distribución inadecuada del líquido, y que había incapacidad técnica y económica en las municipalidades para su funcionamiento, así como la de estrechez de miras de los gobiernos locales, lo que adquirió matices de localismo e intervención política en detrimento de los servicios.

En 1961, por iniciativa del Poder Ejecutivo se creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Se constituyó con el fin de administrar, dirigir, planear, diseñar y construir las obras relacionadas con el suministro de agua potable para usos domiciliarios, industriales y de cualquier otra naturaleza para todos los habitantes de la República. También debe ser responsable de la recolección, tratamiento y disposición de aguas negras y pluviales o servidas en el país, así como de elaborar las tarifas que deben cobrarse por la prestación de esos servicios. Varias unidades administrativas de diferentes organismos del sector público quedarían refundidas, a partir de la promulgación de su ley de creación, al Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Así, en 1961, todas las funciones que tenían los departamentos

---

4. Costa Rica. Leyes y Decretos. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Decreto 2726 del 14 de abril de 1961. Exposición de motivos, pág. 52.

de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Salubridad Pública pasaron a formar parte de la nueva institución.

Pese a que se le asignó la dirección y vigilancia de todo lo que se refería a la provisión de agua potable y la disposición de aguas negras y pluviales, dicho ordenamiento no limitó las funciones que en materia de acueductos poseían numerosas municipalidades y cuyos servicios presuntamente eran buenos y útiles. La creación del SNA (hoy Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), significó, lógicamente, la apropiación de los recursos presupuestarios de personal y de infraestructura y el equipo que poseían los departamentos estatales encargados del suministro de agua.

La dirección superior de este organismo consistía en una Junta Directiva nombrada por el Consejo de Gobierno, la cual, en sus inicios, fue dirigida por el Ministro de Salubridad Pública. Se destacó en las disposiciones transitorias de la ley, que el SNA iniciaría sus funciones, destinando todos sus recursos a la solución de los problemas de agua potable en el Área Metropolitana del país y que, en la medida en que no cumpliera en forma racional y aceptable esta labor, no podría ejercer las mismas tareas con respecto a los acueductos de las otras municipalidades del país.

A pesar de la gran oposición al funcionamiento del SNA por parte de numerosas municipalidades, el Poder

Ejecutivo logró la aprobación de una ley para crearlo, e inició con ello, un proceso de unificación de servicios infraestructurales básicos para especializar funcional y administrativa-mente, un ente descentralizado en cuanto a programas y proyectos de infraestructura para la construcción de viviendas.

En 1975, corrientes de opinión allegadas al Presidente Daniel Oduber, iniciaron presiones para reformar la ley constitutiva del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados con el fin de fortalecerlo. Las opiniones al respecto causaron en el Poder Ejecutivo para que realizara cambios por medio de un proyecto que reformara la ley orgánica del SNA.

Los objetivos que se perseguían con las reformas se orientaron a fortalecer la especialización orgánica de la institución por medio de su transformación en un instituto autónomo y en consecuencia como reza la exposición de motivos para justificar esta posición, "con características primordialmente rectoras y normativas en el campo de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario, ya que anteriormente ha acentuado sus actividades en los campos operativos".<sup>5</sup> La Presidencia de la República también se interesaba en reorganizar la institución para dar más participación a las comunidades y organismos locales en la administración y operación de estos servicios, por medio de convenios para hacer efectiva esa participación entre el Instituto y grupos comunales organizados. Los enfrentamientos entre la administración del SNA y las localidades alejadas del Área Metropolitana, condicionaron el que se

5. Costa Rica. Leyes y Decretos. Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados: Proyecto de ley para reformar la ley 2726 del 14 de abril de 1961. Exposición de motivos, pág. 2.

introdujeran reformas en el campo jurídico para abrir la posibilidad de una aceptación mayor de los servicios del SNAА por parte de la comunidad. La solución que se buscó a nivel de ley orgánica fue la de permitir la ejecución de políticas de regionalización administrativa y, consecuentemente, lograr una desconcentración de servicios.

La centralización en la toma de decisiones por parte de las oficinas centrales dificultó -según señala el informe presidencial-, la gestión de las juntas administradoras de los acueductos rurales. Así también, se entorpecieron las relaciones entre los niveles de administración local y las unidades superiores del Instituto para definir tarifas a los usuarios. En consecuencia, con las propuestas de reforma a la ley orgánica de AyA, la institución reforzaría sus capacidades rectoras, normativas y de planeamiento, en materia de agua potable y alcantarillado sanitario.

Los resultados del proyecto de reforma se concretaron en transformarlo en instituto autónomo del Estado, y reforzar su papel en la dirección de todo lo concerniente a la provisión de agua potable, en el sentido de que le correspondía, a partir de ese momento, determinar la prioridad de los proyectos que se propongan para construir, reformar, ampliar o modificar obras de acueductos y alcantarillados.

Se le autorizó efectuar convenios con organismos locales para administrar los servicios de agua, y para negociar con las Juntas Administrativas la ejecución de trabajos de infraestructura y la determinación de tarifas. Asimismo, se le dio la facultad de controlar, junto con las municipalidades, el cobro

de las tasas, cánones, arriendos, derechos o tarifas para aquellos acueductos administrados por éstas. En suma, las reformas fortalecieron al Instituto y le asignaron mayor número de responsabilidades.

### *Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo*

En 1969 por medio de la ley número 4338 se creó este Sistema declarándolo de interés público, con el propósito de fomentar el ahorro del público, la inversión nacional y extranjera, y con el fin de destinar sus fondos al financiamiento de vivienda para familias de escasos y medianos recursos.

La organización del sistema se realizó por medio de dos niveles administrativos: la Caja Central, que está a cargo del Banco Crédito Agrícola de Cartago, y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y, eventualmente, los departamentos hipotecarios del Sistema Bancario Nacional.

La Caja Central se organizó provisionalmente con base en el Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP), del Banco Crédito Agrícola.

En 1973, el Presidente de la República, Licenciado Daniel Oduber, envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley con el objeto de que la "supervigilancia y control" del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo pasara definitivamente a manos del Banco Crédito Agrícola de Cartago.

En la exposición de motivos del proyecto de ley del SNAА se argumentó

que la ubicación definitiva del sistema en el banco mencionado era necesaria, porque el Banco Crédito Agrícola de Cartago había formado el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y, a la fecha (1969), había realizado múltiples esfuerzos e inversión que lograron fomentar el ahorro del público e importantes inversiones, "...destinando esos recursos al financiamiento de la vivienda media en Costa Rica dando empleo a mano de obra nacional y proveyendo una medida de estabilidad económica al país".<sup>6</sup> En consecuencia, salvo que el Banco pudieran contar con la certeza de tener acceso a los activos que las inversiones generasen, no podría utilizar recursos financieros en cantidad suficiente, como para que le fuera posible comprometerse en la garantía y aval de los aportes de recursos exógenos. La reforma implicaría modificaciones a la Ley Orgánica del Sistema, para que se permitiera al Banco Crédito Agrícola cubrir los riesgos financieros inherentes a la obtención de importantes recursos, que el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo requeriría.

Con la aprobación de estas reformas se logró la ubicación definitiva de la Caja Central de Ahorro y Préstamo, así como la autorización para flexibilizar los usos de los recursos financieros, y las consecuentes facultades para poder servir de garante ante operaciones financieras cuantiosas en el exterior.

6. Costa Rica. Leyes y decretos. Sistema Nacional de Ahorro Y préstamo: Proyecto de Ley para que la supervigilancia y control del Sistema de Ahorro y Préstamo pase definitivamente al Banco Crédito Agrícola de Cartago, Decreto 5177 del 7 de febrero de 1973, pág. 2.

7. Costa Rica. Leyes y Decretos. Op. cit, pág.16.

Con excepción de la Junta Directiva del Instituto nacional de Vivienda y Urbanismo, nuestra indagación no detectó ningún movimiento de opinión en contra de las reformas hechas a la ley de creación del Sistema en cuestión.

En una sesión de la Junta Directiva del INVU, ésta declaró "...criterio desfavorable a ese proyecto, por cuanto dicha ley iría en contra de lo dispuesto por el Artículo 5, inciso de la Ley Orgánica del INVU que confiere a este Instituto la facultad de establecer Sistemas de Ahorro y Préstamo. Además se desconocen las razones fundamentales y de peso para que la Caja Central de Ahorro y Préstamo deba estar bajo control del Banco Crédito Agrícola de Cartago, circunstancia que debilitaría la acción de un organismo como el INVU que fue creado para atender aspectos devivienda, que en realidad no son de la injerencia propiamente dicha de esta institución bancaria".<sup>7</sup>

#### *Instituto Mixto de Ayuda Social*

Durante la campaña electoral del Partido Liberación Nacional, con miras a lograr el poder en 1970, el candidato presidencial expuso en sus participaciones públicas, la preocupación por la existencia de un gran número de ciudadanos costarricenses que vivían en condiciones de extrema pobreza, especialmente en las localidades ubicadas fuera del Area Metropolitana. A raíz de la reiterada manifestación de este problema por parte del entonces candidato señor José Figueres, militantes y colaboradores del partido iniciaron contactos y reuniones con empresarios privados para buscar su

colaboración, examinando posibilidades de concretar algún tipo de solución a la pobreza extrema.

Con el triunfo de Liberación Nacional, el Poder Ejecutivo toma la iniciativa en la coordinación del grupo encargado de proponer una salida al problema de la indigencia, y conduce los esfuerzos de dicho grupo a la redacción de un proyecto de ley para la creación de un ente público, con gran participación en su gestión por parte de la empresa privada, denominado desde su gestación: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

En la exposición de motivos que se presentó a la Asamblea Legislativa para la discusión del proyecto de creación del IMAS, se destacó el hecho de que se pretendía crear un ente para combatir la pobreza, porque ella constituía un peligro que atenta contra la estabilidad social de Costa Rica. Además, se le asigna al Estado la responsabilidad de mantener y promover un nivel de vida mínimo a los grupos que viven en miseria. Así, el documento que antecede al proyecto de la ley para la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social señala -entre otras consideraciones-, lo siguiente: "Vivimos en una época de constantes cambios y aspiraciones crecientes. Estos fenómenos son el producto de innovaciones políticas, sociales, económicas y tecnológicas. El desarrollo trae bienestar, pero también produce diversos tipos de desigualdad si no se le orienta y guía. El Estado por lo tanto debe cambiar: sus programas

permanentemente deben ser revisados, evaluados y reformados cuando las condiciones así lo demanden".<sup>8</sup> La discusión del proyecto en cuestión condujo a que se planteara que, además del Estado, la responsabilidad de solucionar el problema de la pobreza también pesa sobre el sector empresarial costarricense. Se concretó que para formular las acciones, fines y atribuciones del nuevo organismo, se había hecho un llamado a las Cámaras de Productores, a los Sindicatos, a las Cooperativas y al Magisterio y, muy en especial, a la Asociación Costarricense de Gerentes y Empresarios.

Los diferentes criterios expuestos en el momento de la aprobación de la ley para la creación del IMAS, concluyeron en que la tarea que desempeñaría éste sería la de coordinar todos los esfuerzos públicos y privados e incluso la ayuda internacional, para disminuir las causas de la pobreza extrema en el país.

No obstante lo anterior, hubo opiniones de legisladores y del Consejo de Acción Empresarial que llamaron la atención sobre la posición de que, la lucha contra la pobreza extrema, no se resolvería con la creación de nuevas instituciones autónomas, sino organizando recursos ya existentes para formar el IMAS como organismo mixto del Estado y la Empresa Privada, adscrito al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de entonces.

En 1971 se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (Ley N<sup>o</sup> 4760 del 8 de mayo). El mandato primordial para éste constituyó la elaboración de un Plan nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema. Para ejecutar este plan, la ley autoriza la participación de

8. Costa Rica: Leyes y Decretos. Instituto Mixto de Ayuda Social: Proyecto Publicado en La Gaceta #170 del 2 de agosto de 1970. Exposición de motivos, pág. 1.

todas las instituciones que, en aquel momento, utilizaban recursos públicos para colaborar con él por medio del aporte de recursos económicos, humanos y administrativos.

Los fines del Instituto giran alrededor de la formulación de una política de promoción, social y humana, de los sectores más débiles de la sociedad costarricense. Consecuentemente, la definición de una política pública al respecto, implicaría la disminución o eliminación -en el mejor de los casos-, de las causas generadoras de la indigencia y sus efectos. Se le solicitó que llevara a cabo programas de estímulo social, con el objeto de obtener en el menor tiempo posible, la incorporación de los grupos humanos marginados a las actividades económicas y sociales del país.

Uno de sus fines queda concretado en la responsabilidad de coordinar programas nacionales de los sectores público y privado, dirigidos a solucionar problemas de pobreza.

Es interesante poner de manifiesto que, como una actitud de prevención, quienes legislaron destacan que el Instituto debe exigir en todos sus programas, la capacidad y educación de las personas, el esfuerzo propio y el trabajo de los mismos sectores beneficiados. Así se destaca que, en cuanto a su funcionamiento toda actividad del IMAS se ubicaría como programa de estímulo o programa de ayuda, de tal suerte que toda persona eventualmente favorecida con cualquier plan de ayuda, queda -de acuerdo con la ley-, obligada a la participación en por lo menos un programa de estímulo, además de que los dependientes directos de los participantes en los

programas de estímulo del IMAS podrán acogerse a los planes de ayuda del Instituto.

La Ley del IMAS, requiere para participar en sus programas de estímulo y planes de ayuda, que todo jefe de familia, asegure la asistencia a la escuela de los niños menores de quince años que estén bajo su responsabilidad.

Es importante tener presente que se definen programas de capacitación laboral que serán impartidos por el IMAS en las ramas educativas de: a) educación primaria para adultos; b) educación secundaria para jóvenes y adultos; c) preparación para oficios; d) preparación de técnicos medios; e) educación comercial y f) habitación o rehabilitación del físicamente incapacitado.

En cuanto a programas de estímulo, se autoriza al Instituto a establecer programas de diversificación agrícola o de asentamiento campesino.

El sustento financiero del IMAS fue definido con base en el aporte económico de la empresa privada en general, y las instituciones autónomas del país, cuyos recursos no provengan del presupuesto general ordinario de la República. El aporte de los patronos quedó establecido en un medio por ciento mensual sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos, ordinarios o extraordinarios, que paguen a los trabajadores. No obstante, dicha contribución tendría una duración de diez años a partir de la promulgación de la ley de creación de este ente (1971). En este mismo orden de cosas, el Capítulo IV, Artículo 15 de la Ley Constitutiva del IMAS aclara que la Contraloría General de la República evaluaría la

labor del Instituto a más tardar el 31 de mayo de 1981, y rendiría un informe con base en el cual la Asamblea Legislativa decidirá si, para el fiel cumplimiento de sus obligaciones, serían necesarias reformas a la institución. Con la organización del IMAS, la Dirección nacional de Bienestar Social queda adscrita a éste, como una decadencia administrativa.

Esto significó que la Dirección pasó a formar parte del IMAS con su personal, medios de trabajo y recursos presupuestarios en tanto se mantuviera en vigencia el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

En 1980, dado que se acercaba el cumplimiento de los diez años de vigencia del financiamiento establecido para el IMAS, se emitió una nueva ley que reformó, precisamente, el artículo que trataba sobre el sustento pecuniario del Instituto, por medio del aporte patronal del medio por ciento mensual sobre las remuneraciones que se pagan a los trabajadores. La reforma a la ley orgánica consistió en mantener la contribución establecida por la empresa privada en general, y por los entes autónomos correspondientes durante diez años más,, o sea, hasta 1990. Con esta reforma, tácitamente la Asamblea Legislativa del momento, aceptó la existencia del IMAS como institución, pues al prorrogar los ingresos, se aceptaba la vigencia del IMAS.

9. Costa Rica. Leyes y decretos. Instituto Mixto de Ayuda Social: Proyecto de Ley para reformar el artículo 14 de la Ley 4760 del 4 de mayo de 1971. Exposición de motivos, pág. 2.

10. *Ibid.*, pág. 3.

El Gobierno de Rodrigo Carazo Odio, en la exposición de motivos presentada al Congreso para proponer la reforma al artículo 14 de la ley de creación del IMAS de 1971, argüía entre otras razones, que el IMAS había elaborado "...una propuesta capaz de servir de base para la confección de un plan nacional de lucha contra la pobreza".<sup>9</sup> Por tal razón, se solicitó a los diputados aumentar en un dos por ciento la contribución de los patronos privados del país.

El Presidente Carazo, para justificar la petición señaló que "Habida cuenta del espíritu y la letra de la Ley Constitutiva del IMAS, no tiene sentido mantener a la institución apenas sobreviviendo. Se necesitan recursos económicos y un esfuerzo general del país. Menos sentido tiene tal circunstancia, si se considera que el IMAS ha elaborado y propuesto las bases de un plan integral para acabar con la miseria en Costa Rica, siguiendo al efecto criterios realistas, pensando en términos de los recursos disponibles y aprovechando el conocimiento y la experiencia sobre el fenómeno de la miseria de que la institución es depositaria".<sup>10</sup>

Resulta interesante observar que es el propio ejecutivo quien defiende la continuidad de la vida institucional del IMAS, máxime que solicita un aumento a un dos por ciento mensual en los ingresos que éste percibe por contribución patronal. Decimos que resulta interesante, porque el Gobierno Carazo Odio cuestionó la participación directa del Estado en la solución de los problemas de pobreza tal y como la practicó Liberación Nacional; mientras

que al defender la acción del IMAS, no mostró preocupación alguna por eventuales deficiencias e ineficacia en su gestión.

La discusión del proyecto de reforma provocó alguna oposición de congresistas que no pretendían prorrogar la financiación y la existencia del IMAS por dos años más, siempre y cuando su gestión fuera evaluada por dos instancias: la Contraloría General de la República y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (hoy Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), a fin de que estas rindieran un informe que propusiera, en principio, las enmiendas necesarias para que la institución cumpliera debidamente con las funciones que por ley se le habían definido. Por otra parte, las defensas de la labor del IMAS en los primeros diez años de existencia fueron muy numerosas, por lo que se prorrogó su gestión en forma mayoritaria. La tesis que privó en la mayoría de los diputados que aprobaron su gestión, se centró en que, pese a los exigüos recursos con que contó, su labor fue buena, máxime que se dedicó a la construcción de viviendas para la población pobre. Uno de los congresistas incluso destacó que el INVU por falta de un aceptable financiamiento, dedicó en la década de los 60 sus recursos a practicar un verdadero negocio en materia de vivienda. "...construyendo casa única y exclusivamente para personas que sí pueden pagarlas".<sup>11</sup>

### *Especialización institucional y organización administrativa del Estado en el campo de la vivienda*

La capacidad del Estado para cumplir con las tareas que le son asignadas, es posible gracias al aparato de que dispone para ello. Sin embargo, es importante destacar que este aparato va más allá de ser un instrumento o cuerpo del Estado; por el contrario, las instituciones y la organización burocrática en general reflejan la interrelación que el Estado mantiene con la sociedad y la yuxtaposición de funciones económicas, sociales y políticas que ellas encierran.

Las contradicciones e incoherencias que se reflejan en el seno del Estado, son igualmente reproducidas en las instituciones, dando origen a múltiples insuficiencias y deformaciones de los órganos estatales. En este sentido expresaba Tilman Evers: "El Estado Periférico queda atrapado en un círculo vicioso también por lo que respecta a su funcionalidad organizativa: por un lado se confronta con una variedad de exigencias funcionales contradictorias; por otro lado, estas mismas contradicciones se reproducen en la estructura y el funcionamiento de su aparato de una manera que reduce aún más su capacidad reguladora" (Evers T., p. 168).

El Estado desempeña sus funciones ante la sociedad de forma fragmentada y en ocasiones lo hace a través de continuas intervenciones reñidas entre sí, cuyos resultados nunca concuerdan plenamente con las metas perseguidas.

11. Ibid, pág. 22.

Las acciones estatales contradictorias repercuten en la creación de ministerios, dependencias e instancias superpuestas, cada cual con tareas específicas y con criterios propios que en definitiva no suman un objetivo nacional. El fenómeno empírico de esta contradicción está representado por las trece instituciones que conforman el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, donde están incluidas instituciones que, en ocasiones, cumplen diversas funciones: ocho instituciones tienen programas para el financiamiento de la vivienda, de las cuales tres también construyen viviendas (INVU, IMAS e IDA), dos instituciones construyen obras de infraestructura (Aya/IFAM) y dos dependencias se dedican a funciones de planificación y coordinación interinstitucional (Ministerio de la Presidencia y MIDEPLAN).

Pero las múltiples instituciones creadas, no sólo tienen significado desde el punto de vista cuantitativo, sino que también penetran el campo cualitativo. Las propias entidades, a medida que crecen en tamaño y crean más núcleos de poder, van debilitando su capacidad de control y coordinación. La especialización funcional requerida por el Estado Moderno, y la multiplicación y heterogeneidad de los órganos estatales, constituye la única manera en que el Estado puede realizar, con fines de organización, su papel de "Estado de intervención permanente" (Evers, p. 169). Desde esta perspectiva, y a partir de este momento, la racionalidad política y la irracionalidad técnica entran a disputarse su lugar en el escenario institucional o aparato del Estado.

*Características actuales:  
estructura organizacional,  
recursos presupuestarios globales,  
recursos humanos*

Este aparato pretende puntualizar, con base en la estructura organizativa que en 1983 alcanzaron las instituciones estudiadas, la complejidad que manifiestan en cuanto al nivel y diversidad de unidades administrativas, los recursos presupuestarios globales con que contaron, y el nivel de los recursos humanos que han llegado a tener.

#### *Estructura de las organizaciones*

Las estructuras organizativas del IMAS, de Aya, y del INVU, están compuestas por una gran diversidad de unidades administrativas, cuyo funcionamiento es bastante complejo. En el caso del IMAS, las unidades administrativas que lo conforman son once; Acueductos y Alcantarillados cuenta con catorce unidades y el INVU con trece. En cada una de ellas, las unidades superiores, dentro de sus respectivas estructuras orgánicas, están constituidas por una Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia (exceptuando al IMAS que cuenta con la Dirección Ejecutiva).

Las unidades principales del IMAS son la Presidencia Ejecutiva; la Dirección Ejecutiva, la auditoría y la Dirección de Planificación, además de dos departamentos: Legal y de Personal. Cada una de las cuatro Direcciones restantes, tiene de dos a cinco departamentos subordinados, lo que amplía sustancialmente la estructura organizativa. Así, sólo la Dirección Administrativa cuenta con los cinco

departamentos siguientes: de Servicios Administrativos Generales, de Servicios Administrativos para el Area de la Vivienda, de Proveeduría, de Contabilidad y de Tesorería. A su vez, la Dirección de Empresas Económicas posee un Departamento de Contabilidad, uno de Importaciones y otro denominado de Administración General. La Dirección de Acción Social cuenta, por su parte, con tres departamentos y las Direcciones Obras, Vivienda Popular y PRECO con dos departamentos respectivamente (véase cuadro correspondiente en el Anexo 1).

Las unidades principales de A y A son la Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva, la Auditoría, la Oficina de Planificación, la Gerencia, el Departamento Legal, el de Relaciones Públicas y el de Recursos Humanos. Seis Direcciones constituyen el nivel operativo del AyA. De estas tres responden a diferentes ámbitos poblacionales y funcionales: una orientada a las obras urbanas en materia de Acueductos y Alcantarillados, la Dirección del Fondo Rotatorio de Acueductos Urbanos para dirigir tareas de los Acueductos no administrados por AyA, y la Dirección que se encarga de dirigir y supervisar la construcción de Acueductos en las áreas rurales del país. Estas Direcciones cuentan con el concurso de tres Direcciones de apoyo: la de Estudios y Proyectos, la de Funcionamiento y la de Operaciones.

La compleja organización de A y A está en relación directa con el ámbito poblacional y territorial a los que debe servir. Prácticamente, su organización se divide en forma nominal y funcional,

de tal manera, que se infiere una especialización de las tareas en los diferentes niveles de desarrollo en que se encuentran los sistemas de abastecimiento de agua potable y canalización de excretas en el país. Por otro lado, la construcción de obras de infraestructura básica concentrada en la áreas urbanas del país, plantea diferentes niveles de especialización y complejidad para el Instituto, lo cual representa una problemática de peso que se refleja de alguna manera en su estructura organizativa.

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, por su parte, no presenta diferencias sustanciales respecto de los otros dos institutos. Cuenta con las siguientes unidades principales: Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia, Auditoría Interna y Departamento Legal. La Presidencia Ejecutiva posee una instancia asesora denominada Consejo Técnico Consultivo. Asimismo, siete departamentos constituyen las unidades de ejecución; tres cuyas funciones son operativas y cuatro que ejecutan tareas en los campos del urbanismo, de la construcción, del crédito y del trabajo social.

Con excepción del Departamento de Crédito, que tiene dos unidades des-concentradas para prestar sus servicios en Limón y Puntarenas, el resto de los departamentos no tienen unidades subordinadas. La manifiesta complejidad del INVU se deriva del numeroso grupo de unidades principales constituidas en departamentos, y que conducen -al menos explícitamente-, a una diversidad de campos y especializaciones en materia de vivienda, ya que las tareas que se ejecutan van desde el urbanis-

mo, la construcción y el crédito, hasta la elaboración de acciones de previsión e información sobre las prioridades que, presuntamente, se deben tener en relación con la población rural por medio de su departamento de trabajo social.

### *Recursos presupuestarios globales*

Para cada una de las instituciones consideradas, exceptuando el IMAS, el año 1983 representó, en términos globales, un aumento sustancial de sus niveles de gastos respecto de los años anteriores. Señalamos que en términos globales, pues en el cuadro 1 siguiente, consideramos cifras que contemplan el gasto global institucional sin distinguir los montos que, presumiblemente, se dedicarían únicamente para programas de construcción de viviendas o de infraestructura para la vivienda.

CUADRO 1

COSTA RICA: NIVELES DE GASTOS GLOBALES INSTITUCIONALES, PROGRAMADOS INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA AÑO 1983 (en millones de colones)

Institución	Gasto programado
INVU	804,09
IMAS 1	171,53
A Y A 2	1.100,95
IDA	624,64

1. Incluye gastos financiados con Asignaciones Familiares
2. Con base en presupuesto de caja; incluye, gastos financiados con recursos de Asignaciones Familiares.

Fuente: Contraloría General de la República

A inicios del año 1983, nuestras indagaciones y las de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, dan cuenta de los montos presupuestados para aquellos programas institucionales relacionados con la construcción, financiamiento de viviendas o construcción de infraestructura para la vivienda por parte de las instituciones estudiadas. Tales montos permiten ver claramente, la importancia cuantitativa del gasto programado para A y A e INVU, en tanto que para los programas del IMAS y del IDA relacionados con la vivienda, resulta bastante bajo, máxime si se le compara con el gasto global institucional programado para 1983 (véase cuadro 2). Lo mismo se infiere, si nos remitimos al

CUADRO 2

COSTA RICA: NIVELES DE GASTO PROGRAMADOS PARA ALGUNAS INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA 1983 (en millones de colones)

Institución	Gasto programado
INVU	563,07 <sup>1</sup>
IMAS	55,39 <sup>2</sup>
A Y A	823,43 <sup>1</sup>
IDA	88,62 <sup>1</sup>

1. Gastos establecidos únicamente para los programas institucionales relacionados con la vivienda.
2. Cifra obtenida en los inventarios de programas vivienda de 1983 de la Secretaría Ejecutiva de Planificación de Vivienda y Asentamiento Humanos.

Fuente: ICAP. Secretaría Ejecutiva de Planificación de Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, Contraloría General de la República.

cuadro 3 que contiene los niveles de gasto de las instituciones en cuestión, durante el período 1973-1982, con la excepción ya señalada del IMAS.

tidades del Sector Vivienda (INVU, IMAS, AyA). La diferencia que existe entre el IMAS e INVU, en cuanto al número de empleados, es apenas de 7 en 1983 y,

CUADRO 3

COSTA RICA: NIVELES DE GASTO <sup>1</sup> DE ALGUNAS INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA 1973 - 1982 (en millones de colones)

Institución	Años										
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
INVU	51,63	79,77	110,78	166,10	175,61	195,56	278,95	508,13	338,99	418,72	
IMAS	21,98	29,44	40,02	58,76	64,26	76,93	91,47	102,47	110,73	168,18	
A y A	72,17	102,55	214,88	127,83	166,76	148,13	193,76	285,32	322,79	366,88	
IDA	19,92	24,36	36,05	80,39	169,82	n.d.	151,70	149,51	170,86	240,20	

1. Son cifras que comprenden el gasto global institucional.

Fuente: Contraloría General de la República. Memoria Anual de los años correspondientes.

### Recursos Humanos

La variable recursos humanos denota, de algún modo, los costos en la implementación de las acciones de política en los diferentes campos de actividad del Estado.

El cuadro 4 siguiente, da cuenta del número de funcionarios empleados en todas las instituciones que componen el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos durante los años 1982 y 1983.

Como se desprende de las cifras consignadas, el IMAS ocupa el tercer lugar en número de funcionarios si se consideran las tres principales en-

si además de ellos, comparamos los niveles de gasto programado en 1983 entre ambas instituciones, se desprende que el costo que representan los funcionarios del IMAS respecto de sus gastos totales, es mucho más alto que lo que representó para el INVU.

Las cifras consignadas nos permiten, tan sólo, tener referencia del nivel de recursos humanos al que se llegó en 1983, pero no es posible establecer inferencias respecto de la correlación existente entre aparato burocrático, ámbito territorial y funcional y número de empleados. Menos aún si alguna de las entidades, que por mera definición se incluye dentro del Sector Vivienda y

CUADRO 4

COSTA RICA: SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS: RECURSOS HUMANOS DE LAS INSTITUCIONES INTEGRANTES 1982-1983

Años	Instituciones	IMAS	INVU	A y A	CCSS	BCO. POP	INS	Total
1982		557	579	2.858	21.139	790	2.088	28.011
1983		557	550	2.956	20.789	830	2.104	27.786

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Asentamientos Humanos, tan sólo tiene un programa de vivienda (de financiamiento por ejemplo), pero que sus funciones comprenden otros campos de la actividad gubernamental (v.gr., CCSS, INS, BPDC).

Las tres principales entidades del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos abarcan un total de 4.053 funcionarios en 1983, los que representan un 2,89% del total de funcionarios del Sector Público que, en ese año, se situó en un nivel del orden de los 140.623. (véase Cuadro 5).

### Los programas y proyectos institucionales en el período 1973-1983

En esta segunda parte de la investigación, se va a realizar una sistematización de toda la información contenida en el anexo, relativa a los programas y proyectos de las principales instituciones que han sido con-

sideradas en la primera parte de este documento, INVU, IMAS, A y A y Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

Sin embargo conviene, hacer dos acotaciones a la información que sirve de base a este análisis. Primero, la información fue levantada conforme a las reglas definidas dentro del proyecto de investigación Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica (Véase Anexo 1). Segundo, la información se obtuvo directamente de fuentes aportadas por las propias instituciones involucradas (liquidaciones de presupuesto, memorias anuales, informes sintetizados de las acciones institucionales, etc.); y a ellas se agregó información secundaria proveniente de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, y -muy marginalmente- del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. En consecuencia, se tenía la certeza a priori de que la información cuantitativa que finalmente se preparó

CUADRO 5  
COSTA RICA: NUMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS DE INSTITUCIONES  
DEL SECTOR PUBLICO 1982-1983

Régimen	Años		Variaciones	
	1982	1983	Absolutas	Relativas
TOTAL	139.704	140.623	919	0,66%
Poder Ejecutivo	57.047	59.956	2.909	5,10%
Poder Ejecutivo	713	731	18	2,52%
Poder Judicial	2.830	2.942	12	0,41%
Tribunal Supremo de Elecciones	670	574	-96	-14,33%
Asignaciones Familiares	5.527	3.200	-2.327	-42,10%
Municipalidades	7.578	7.715	137	1,81%
Autónomas	65.239	65.505	266	0,41%

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

para esta investigación, iba a diferir en algún grado con respecto a las últimas publicaciones de series estadísticas que, en el transcurso de 1983, han preparado algunas instituciones de las ya citadas (v.gr. INVU, boletín Estadístico 1982), debido a que las cifras en cuestión han sido ajustadas y sistematizadas conforme a las propias indagaciones y a los criterios de las instituciones responsables.

Por otra parte, el desglose programático que abarcó esta investigación se circunscribe -y aquí reiteramos para una mejor comprensión del lector y para evitar errores de interpretación- a las instituciones que se consideraron básicas en los ramos de

la infraestructura para la vivienda, la construcción de viviendas y el financiamiento. Queda por fuera todo un conjunto de instituciones públicas que canalizan importantes recursos para el financiamiento de la vivienda, (v. gr., Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros, Bancos Comerciales Estatales del Sistema Bancario Nacional).

#### *Infraestructura para la vivienda*

La atención de esta área corresponde, principalmente, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados como se explicó en la primera parte de este documento. Esa entidad

fue creada en 1961 durante la administración Echandi Jiménez, con el nombre de Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Desde entonces ha venido desarrollando sus actividades para dotar de infraestructura básica para la vivienda, permitiendo así el servicio de agua potable y la disposición de excretas. Ha venido suministrando estos servicios por medio de diversos programas, entre los que cabe destacar: Obras Urbanas, Acueductos Rurales y Fondo Rotatorio de Acueductos Urbanos.

### *La definición de objetivos en los programas de infraestructura*

La información presupuestaria de los programas de infraestructura no muestra una definición explícita de objetivos, en el período de 1973-1979. En el resto del período en estudio, la revisión de objetivos para los programas de infraestructura muestra que, para los de carácter clave, Obras Urbanas, FRAU y Acueductos Rurales, los objetivos se mantienen casi inalterables.

El primero, los enmarca en el mejoramiento de la cobertura de los acueductos urbanos, su calidad y la continuidad del servicio. A la altura de 1981, se les suma la pretensión de resolver el problema de abastecimiento de agua potable en el Área Metropolitana de San José, por lo que se plantea la necesidad de aumentar los caudales, a un nivel de 1000 litros por segundo del embalse del Río Macho al Área Metropolitana. Respecto del Alcantari-

llado Metropolitano se proponen realizar obras para extender el servicio a toda el Área.

Del examen realizado, se puede inferir que los objetivos no tienen relación alguna con los programas de vivienda de las otras instituciones, los cuales requerirían el trabajo y planteamiento de objetivos interinstitucionales.

En 1983, por ejemplo, el INVU incluye dentro de su programa construcciones y Urbanizaciones una modalidad denominada vivienda progresiva. Dentro de esa modalidad provee lotes con servicios o sin ellos, dado el problema crítico de construir unidades habitacionales completas. Los objetivos del programa Obras Urbanas de A y A no consideran en 1983, ningún aspecto de estas soluciones del INVU que requieren su concurso. La enunciación de los objetivos, sí tiene relación con los resultados obtenidos en cada programa, así como con las metas planteadas, no tanto por año aunque sí por obra.

### *Metas y resultados alcanzados*

La información obtenida refleja una gran incompatibilidad entre los datos obtenidos, respecto de los resultados alcanzados en los programas, y las metas programadas. No obstante, es importante tomar en cuenta que, aunque la base informativa fue ordenada por años con apego a las fechas consignadas en las fuentes primarias, en el caso de la construcción de infraestructura para la vivienda, se trata de grandes obras programadas para su

ejecución por etapas y no por años, de donde la incongruencia resulta aparente en principio. Sin embargo, si indagamos más en las obras, proyectos o actividades de los programas, veremos que, en términos generales los resultados y metas, de los tres programas principales de infraestructura de AyA, responden a las tareas sustantivas en que cada uno fue especializado, pero no pueden emitirse criterios respecto de si las obras se realizaron en forma eficiente.

Las metas programadas por Acueductos y Alcantarillados se muestran en el Cuadro 6 siguiente, donde puede apreciarse la ausencia de información para el período 1973-1979.

Por otra parte, con respecto a los resultados alcanzados en la ejecución de los programas de infraestructura para la vivienda, la información que logró recopilarse está cuantificada en muy diversas unidades de medida, (obras, proyectos, pozos, acueductos, estudios, etapas) que no permiten una sistematización apropiada que sirva, a su vez, para una confrontación con las metas programadas. Esto ha sido así por defecto mismo de las fuentes consultadas.

Además, al comparar el Cuadro 7 de logros obtenidos por los programas de A y A con el de metas programadas (Cuadro 6), se aprecia la ausencia de correspondencia entre lo que dice uno y otro, debido a la falta de precisión, relación, y una apropiada cuantificación de metas y logros, deficiencias que reiteramos, surgen en las propias fuentes institucionales responsables de la programación y la ejecución.

En el Cuadro 7 siguiente, se exhiben los resultados alcanzados en el períodos 1978-1982, ya que para el período 1973-1977, las fuentes consultadas no presentan datos de proyectos u obras concluidas. En todo caso, por lo antes expuesto, no pueden emitirse juicios críticos al relacionar metas programadas y resultados alcanzados; y mucho menos calificar los presentes niveles de eficiencia y eficacia en la ejecución de los programas citados.

### *Recursos presupuestarios*

Los recursos presupuestarios destinados por A y A, en el período 1973-1983, a los programas que tienen que ver con la dotación de infraestructura para la vivienda, han seguido un comportamiento muy irregular: de 42 millones de colones en 1973 se pasó a 134 millones en 1975, para caer a 86 millones en 1977; ascienden posteriormente hasta situarse, en 1981, en 207 millones de colones. El caso extremo corresponde a los recursos financieros programados para el ejercicio de 1983 que elevó las cifras a 823 millones de colones.

La mayor parte de los recursos presupuestarios utilizados en infraestructura para la vivienda, han sido analizados por medio de los programas Obras Urbanas y Acueductos Rurales, en este último caso el programa de Acueductos Rurales ha aparecido como apto para dotar de infraestructura a las áreas rurales a causa del apoyo financiero que recibe del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Pero, no debe olvidarse el papel que cumplen y la importancia presump-

CUADRO 6

A Y A: METAS DE PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA VIVIENDA,  
POR PROYECTOS U OBRAS PROGRAMADAS 1980-1983

Programas Años	Obras urbanas	Acueductos Rurales	Estudios y Proyectos	Mejoras a sistemas en operación	Fondo rotatorio para acueductos urbanos (FRAU)	Programas especiales Proyecto (P/IRRI/S)
1980	Construcción de seis obras de alcantarillado metropolitano	Construcción de 170 proyectos en todo el país	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
1981	Construcción de cuatro obras en el Proyecto Orosi; construcción de caminos de acceso en cada obra	Construcción de 146 acueductos y mejorar 45 que estaban en operación	Diseño de dos obras del Proyecto de Orosi	n. d.	Asesorar a las municipalidades que administran acueductos en el uso del servicio medido, y obligarles a aumentar la proporción de usuarios con servicio medido	n. d.
1982	Hacer mejoras al acueducto de Escazú. Hacer línea de conducción de la planta en Siquirres y Nicoya. Cambio de ubicación de la conducción San Ramón Palmares	Concluir tercera etapa del programa y construir o mejorar alrededor de 252 sistemas de acueductos.	Perfeccionamiento de sistemas en Guadalupe, San Juan de Dios y Alajuela. Diseñar acueductos de Cahuita	Instalar 1600 hidrómetros en el área metropolitana, Libertaria y San Isidro	Mejorar diez acueductos en diferentes cabeceras de cantón del país. Realizar la segunda etapa del Proyecto Abangares. Perforación de tres pozos. Construir una red de distribución para Golfito	n. d.
1983	Solucionar los problemas de operación del sistema de abastecimiento de agua, con un caudal adicional de 1800 l/s. Tornados del río Macho en Orosi	Finalizar la cuarta etapa del programa cuya fecha de entrega es el año 1990. Con esto se pretende la cobertura total del abastecimiento de agua en el área rural comprendida a las cabeceras de 200 habitantes)	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

Nota: Para los años que van de 1973 a 1979, las fuentes examinadas no incluyeron datos sobre metas programadas. n. d.: No hay datos.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas en el Sector Vivienda 1973-1983.

CUADRO 7

A Y A: PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA VIVIENDA;  
RESULTADOS ALCANZADOS 1978-1982  
(Por número de proyectos u obras)

Programas Años	Obras urbanas	Acueductos Rurales	Estudios y Proyectos	Mejoras a sistemas en operación	Fondo rotatorio para acueductos urbanos (FRAU)	Programas especiales Proyecto (PIRRIS)
1978	n.d.	170 proyectos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1979	16 obras	196 obras, 99 proyectos	9 obras dise- ñadas	24 obras	n.d.	n.d.
1980	24 proyectos	114 obras (47 de ellas sin ningún porcentaje de avance)	27 obras di- señadas	4 obras	33 obras asesoradas o financiadas	Realización de estudios básicos
1981	Construcción del Acueducto Metropolitano y ampliación del Alcantari- llado Metropo- litano	47 obras	Perforación de pozos	20 obras	12 obras	idem
1982	Segunda etapa del Alcantari- llado Metropo- litano	Construcción de acueductos	idem	Ejecución de obras en todo el país	n.d.	n.d.

Notas: Para 1973-1974-1975-1976 y 1977 las fuentes consultadas no presentan datos de proyectos u obras concluidas. Para 1983 el levantamiento de la información se hizo a inicios del año por lo que no se obtuvo información de obras concluidas.  
n.d. No hay datos.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas en el Sector Vivienda 1973-1983.

taria que tienen los programas de apoyo, denominados Mejoras a Sistemas en Operación y el de Estudios y Proyectos. En el Cuadro 8 siguiente se sintetiza la información aquí comentada.

### *Población beneficiada*

De la información programática recopilada, no se puede inferir con precisión la población beneficiada por la acción de A y A en cada uno de los programas citados. Como podrá corroborarse en el Anexo 2 de este documento, las cifras en este aspecto son sumamente parciales. Por lo anterior hemos acudido a la información estadística global preparada por la Oficina de Planificación del propio Instituto, relativa a la población total, urbana y rural, con abastecimiento de agua y disposición de excretas (ver Cuadro 9) que para 1981, último año del que se disponen cifras, da una cobertura total de 87% y 93% respectivamente, en tanto que para la población urbana el abastecimiento de agua llega al 100% de la población y la disposición de excretas al 96%, y para la población rural esos porcentajes se sitúan en el 68% y el 88% respectivamente.

### *Programas relacionados con la construcción de infraestructura para la vivienda*

Existen dos programas relacionados con la construcción de infraestructura para la vivienda, los cuales están a cargo del INVU y son el Programa de Administración y Explotación de Fin-

cas, y el de Construcciones y Urbanizaciones, en lo que atañe a la actividad "Lotes Urbanizados".

En efecto, durante el período en estudio, el INVU ha contado con el programa Administración y Explotación de Fincas, cuya misión principal ha sido la vigilancia y el mantenimiento de las tierras del Instituto que permanecen sin urbanizar. Desde esta perspectiva, el programa en cuestión está relacionado con las tareas de infraestructura. Sin embargo, las únicas cifras con que contamos son las que se refieren a los egresos efectivos por año, y no fue posible incluirlas de acuerdo a los aspectos por medio de los cuales examinamos los diferentes programas.

Del examen realizado derivamos que se trata de un programa de apoyo a las tareas sustantivas del INVU. Para 1983 se identificó su objetivo como dirigido a la administración, cultivo y mantenimiento de terrenos que no han sido utilizados en programas de vivienda. Asimismo, por la vaguedad que caracteriza al programa, la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos señaló que la participación de las instituciones del sector, en obras de infraestructura y servicios, es limitada y débil.

Por otro lado, la actividad "lotes urbanizados" del programa "Construcciones y Urbanizaciones" que ejecuta el INVU, constituye por su misma naturaleza, una actividad encaminada a la provisión de infraestructura básica para las soluciones habitacionales. Aunque la información en cuanto a metas y resultados alcanzados no es

CUADRO 8

A Y A: RECURSOS PRESUPUESTARIOS REALIZADOS EN INFRAESTRUCTURA  
PARA LA VIVIENDA 1973-1983  
(Millones de colones)

Programas Años	Operaciones	Estudios e Investigaciones	Inversiones	Obras urbanas	Acueductos Rurales	Fondo Rotatorio Acueductos Urbanos	Proyecto Rural	Total
1973	14,35	1,68	25,89					41,92
1975	34,66	5,72	93,44					133,82
1979	5,75 <sup>1</sup>	3,61 <sup>2</sup>		53,72	23,24			86,32
1980	6,75			59,75	46,07	8,35	1,98	122,90
1981	10,18	17,19		123,94	41,39	14,75		207,45
1983 <sup>3</sup>	35,34	37,59		679,71	65,33	3,95	1,48	823,40

Nota: Los espacios en blanco significan que no existió el programa como tal a esta fecha.

1. En este año el Programa de Operaciones cambió su nombre por el de Mejoras a Sistemas en Operación.
2. En este año el Programa de Estudios e Investigaciones cambia su nombre por el de Estudios y Proyectos.
3. Corresponde a los recursos financieros programados para estos programas en el ejercicio de 1983.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas en el Sector Vivienda 1973-1983.

CUADRO 9

COSTA RICA: POBLACION TOTAL, RURAL Y URBANA CON ABASTECIMIENTO DE AGUA Y DISPOSICION DE EXCRETAS 1973-1981

Años	Población con abastecimiento de agua			Población con disposición de excretas		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1973	1.434.452	636.405	798.047	1.641.550	579.128	1.062.422
1974	1.544.874	725.616	819.258	1.750.539	682.139	1.068.400
1975	1.587.180	747.000	840.180	1.790.400	702.000	1.088.400
1976	1.634.500	811.800	822.700	1.839.700	773.700	1.066.000
1977	1.671.815	957.085	714.750	1.894.531	916.402	978.129
1978	1.686.428	983.970	722.458	1.911.824	925.412	986.212
1979	1.741.353	994.318	747.035	1.958.373	954.545	1.003.828
1980	1.822.265	1.095.941	726.324	2.024.260	1.052.103	972.157
1981	1.977.556	1.353.894	623.046	2.109.390	1.306.268	803.122

Fuente: A y A Oficina de Planificación

CUADRO 10

INVU PROGRAMA DE ADMINISTRACION Y EXPLOTACION DE FINCAS,  
GASTOS PRESUPUESTARIOS EJECUTADOS 1973-1983  
(millones de colones)

Años	Gastos ejecutados
1973	0,476
1974	0,494
1975	0,508
1976	0,805
1977	0,784
1978	0,612
1979	0,850
1980	0,836
1981	0,732
1982 <sup>1</sup>	1,160
1983	1,050

1. Corresponde a la programación de nueve proyectos por ejecutar en San José y Limón.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas del Sector Vivienda 1973-1983.

todo lo precisa que se requiere, muestra las cifras básicas que informan en este campo de la contribución del INVU a la dotación de infraestructura básica. Así, de 152 lotes urbanizados en 1973, se pasa a 827 en 1976, la cifra más alta del período estudiado, hasta situarse en 349 en 1981, último año del cual se dispone de cifras.

El Cuadro 11 siguiente presenta el detalle de las metas y el número de lotes urbanizados por año.

### Construcción de vivienda

Esta es quizá, la actividad más visible en la solución de los problemas habitacionales por cuanto se limita únicamente a la construcción de las unidades de vivienda. También fue ésta la actividad primordial que por ley se le encargó al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, desde su creación en 1954. Hoy, el INVU comparte esta responsabilidad con el Instituto Mixto

CUADRO 11

INVU: LOTES URBANIZADOS<sup>1</sup>, METAS Y RESULTADOS ALCANZADOS  
(1973-1983)

Años	Metas en número de lotes	Número de lotes urbanizados
1973	n.d	152
1974	n.d	31
1975	245	69
1976	753	827
1977	n.d	n.d
1978	108	108
1979	274	102
1980	n.d	271
1981	278	349
1982	n.d	n.d
1983	n.d	n.d
TOTAL	-	1.909

1."Lotes urbanizados corresponde a una actividad del programa "Construcciones y urbanizaciones" cuyas cifras se han incorporado en el apartado correspondiente a "Construcción de Vivienda".

n.d.: No hay datos.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas en el Sector Vivienda 1973-1983.

de Ayuda Social, aunque con clientelas socioeconómicas bastante diferentes. Una y otra institución han venido adelantando sus programas de construcción de vivienda que, con el advenimiento de la crisis económica de los últimos años, han visto menguados sustancialmente sus niveles de ejecución anual.

### *Objetivos generales de los progresos*

De la revisión de los objetivos para los programas directamente involucrados, vemos que en el caso de los programas del IMAS, los objetivos están planteados en forma muy amplia. A inicios de la década de los sesenta, se da vivienda a familias marginadas. Además se plantea el dar asistencia técnica y coadyugar a la promoción social de los grupos por medio de programas cooperativos para formar empresas comunitarias.

Para ello, se planteó la participación de varios entes públicos y organismos internacionales en la ejecución de programas con carácter más integral.

La concepción del trabajo inter-institucional, en el campo de la pobreza, se inició por medio de la gestión del INVU e IMAS, con el apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica, bajo el nombre de PRONAVIS (Programa Nacional de Vivienda de Interés Social). Más adelante, se constituyó el PROVIS con la misma denominación, y luego este último pasaría a constituir, en 1979, el Programa de Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias (PRECO).

Explícitamente, los objetivos contemplan el promover la construcción y dotación de casas a grupos de familias marginadas, por medio de un plan de ayuda. Sin embargo, no se aclaraba en qué consistía dicho plan, pues únicamente indicaban la gestión inter-institucional como vía fortalecedora de las acciones, y no definían ningún orden de prioridad en tan amplia tarea. Existe a la altura de 1983, un objetivo más concreto del programa de vivienda popular o de emergencia nacional, que señala una acción dirigida a la finalización de proyectos de vivienda para erradicar o rehabilitar zonas tuguriosas.

Con respecto al INVU, el Programa Construcciones y Urbanizaciones plantea a lo largo de la década, objetivos que especifican el ofrecer un mayor número de posibilidades para dotar de vivienda a la población de bajos ingresos del país. Alrededor de 1975, este programa no sólo se encargaba de la construcción de las viviendas, sino que permitía su adquisición por medio del sistema de ahorro y crédito.

Para alcanzar dichos objetivos, se especificó que la construcción de casas debía ser de bajo costo, y se insistió en que sus beneficiarios deberían ser familias de bajos ingresos. Los objetivos también ponen énfasis, sobre todo en 1982, en que el programa en cuestión no sería constructor directo de las viviendas, sino que el peso de su gestión se dirigiría a la administración y supervisión de los proyectos de construcción que ejecuta esa Institución. Podríamos señalar que para el caso del INVU, el programa mantuvo, a lo largo de la década, objetivos no muy bien definidos. No puntualizan un papel rector en materia de construcción, ya que

incluso en los años más recientes, su competencia queda limitada a la administración y a la supervisión de proyectos que ejecutan las empresas constructoras privadas, las cuales tradicionalmente se encargan de participar en las licitaciones para construcción de proyectos del INVU.

### *Metas y logros en los programas de construcción de vivienda*

La especificación de metas, en el campo de la construcción de viviendas, adolece de las deficiencias similares señaladas en el apartado relativo a la infraestructura.

En el Cuadro 12 que se inserta seguidamente, se incluye la información sobre metas que pudo extraerse de las fuentes consultadas. De los dos programas del IMAS que han tenido mayor vigencia en el período de análisis, se pudieron identificar metas para el año 1976, de 432 viviendas que realizaría el Programa Obras y Vivienda y Popular, y para los años de 1979 a 1981, de 1094, 1177 y 535 viviendas respectivamente, a construir conjuntamente por ese programa, y el de Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias. Finalmente, se especifica en 1983, como una meta de este último programa, la construcción de 376 casas. En cuanto a los otros dos programas del IMAS que arrancaron en 1983, (Vivienda y Estudio del Territorio Marginal y Vivienda Popular o de Emergencia Nacional), sólo se incluye la información de las metas que se im-

puso este último, bastante ambiciosas para un período de limitados recursos financieros.

En cuanto al Programa Construcciones y Urbanizaciones del INVU, la información sobre metas tampoco es muy precisa, pues en algunos casos, como en 1973 y 1977, se definen metas sin distinguir si se refieren al año en cuestión, o apuntan a obras o proyectos por ejecutar en varias etapas. Aquí, las metas van desde 11037 soluciones en 1973, que disminuyen paulatinamente, a lo largo de todo el período, hasta situarse en una meta programada de 2204 soluciones en 1983. La deficiencia en cuanto a la especificación de metas, por lo menos en lo que informan las fuentes consultadas, se hace aún más evidente, si se confrontan con los logros alcanzados, más aún si éstos los circunscribimos a la construcción de unidades habitacionales según se muestra en los Cuadros 13 y 14; el primero con datos obtenidos directamente de los programas para esta investigación, y el segundo con datos oficiales del INVU publicados en el transcurso de 1983.

En efecto, si consideramos que en los programas de construcción de viviendas los resultados alcanzados se pueden medir en términos de casas construidas, el Cuadro 13 siguiente da cuenta de ello en lo que respecta a los programas Obras y Vivienda Popular y Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias del IMAS, y el de Construcciones y Urbanizaciones del INVU.

Recientemente, el INVU publicó su boletín estadístico en donde consigna para cada año, un total de casas construidas hasta 1982, el cual no coincide con la información obtenida en la in-

CUADRO 12

IMAS E INVU: METAS DE PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDA POR OBRAS PROGRAMADAS - 1973-1983

Programas Años	Obras y vivienda popular (IMAS)	Ayuda mutua y empresas comu- nitarias (PRECO) (IMAS)	Vivienda y estudio del territorio marginal (IMAS)	Vivienda popular o de emergencia nacional (IMAS)	Construcciones y urbanizaciones (INVU)
1973	n.d.	n.e	n.e		11.037 soluciones (sin distinguir si fueron metas para el año 1973 o para zonas o proyectos por ele- cuar)
1974	n.d.	n.e	n.e	n.e	8.259 soluciones (estudio, eli- boración de proyectos o casas)
1975	n.d.	n.e	n.e	n.e	3.389 soluciones: vivienda urba- na ahorro y crédito 1.339; vi- vienda emergencia 1.950; con- strucción de casas 90. (Se han cumpli- do las metas anuales)
1976	Construir 432 viviendas	n.e	n.e	n.e	6.922 soluciones.
1977	n.d.	n.e	n.e	n.e	6.851 soluciones (casas) no son metas anuales sino por proyecto y se contabilizan así en este dato.
1978	n.d.	n.e	n.e	n.e	6.287 soluciones.
1979	Construir 1,094 viviendas <sup>1</sup>	n.e	n.e	n.e	5.998 soluciones
1980	Construir 1,177 casas y viviendas para familias por 2,583 familias, para organizar 187 em- pleos en artesanías o agroindus- trias	n.e	n.e	n.e	n.d.
1981	Construir 535 viviendas <sup>1</sup>	n.d.	n.e	n.e	998 soluciones
1982	n.e	Construir 376 casas para 1,926 personas	n.e	n.e	n.d.
1983	Desaparece como pro- grama		n.d.		2.204 soluciones

n.d.: No hay datos.

n.e.: No existía el programa.

1. Comprende los programas Obras y Vivienda Popular y Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias.

Fuente: ICAF-FORD. Inventario de programas en el Sector Vivienda 1973-1983.

CUADRO 13

IMAS E INVU: PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS  
RESULTADOS ALCANZADOS 1971-1983 (UNIDADES HABITACIONALES)

Programa Años	Obras, viviendas, popular ayuda mutua y empresas comunitarias (IMAS)	Construcciones y Urbanizaciones (INVU)
1971		1.267
1972		1.746
1973	2.615 <sup>1</sup>	1.031
1974		662
1975		756
1976	1.240	1.992
1977	n.d	2.285
1978	n.d	3.186
1979	723	2.285
1980	814	1.180
1981	543	1.734
1982	13	52
SUBTOTAL	6.148	18.176
1983 <sup>2</sup>	2.976	2.204
TOTAL	9.124	20.380

1. Se incluyeron los años 1971 y 1972, pues la cifra engloba los resultados de éstos y no se pudo dilucidar cuánto correspondió a cada uno de los años del período 1971-1975.

2. Corresponde a lo programado para ese año.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas de vivienda 1973-1983.

dagación hecha para esta investigación lo mismo sucede con los resultados alcanzados por el IMAS. Por tal razón insertamos las cifras oficiales a continuación.

Pese a que las anteriores cifras son oficiales, y que además sólo incluyen los resultados hasta 1982, si comparamos los subtotales del Cuadro 13, con los resultados publicados por las

CUADRO 14

IMAS E INVU: PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS  
RESULTADOS ALCANZADOS 1971-1982 (UNIDADES HABITACIONALES)

Programas Años	Obras, vivienda popular Ayuda mutua y empresas Comunitarias (IMAS)	Construcciones y Urbanizaciones (INVU)
1971 - 1972	950	3.013
1973	676	1.054
1974	457	732
1975	674	847
1976	828	1.992
1977	756	2.265
1978	465	1.869
1979	894	1.489
1980	994	1.190
1981	342.9	1.734
1982	13	52
TOTAL	7.049.9	16.237

Fuente: IMAS. Dirección de Planificación. Unidad Técnica de Formulación y Evaluación. Resumen de la acción del IMAS durante el período del 1/7/71 al 30/6/82.

INVU. Boletín Estadísticos 1982. Cuadro 4.

respectivas instituciones, podemos observar que nuestras cifras sobre viviendas construidas son más elevadas que las del INVU, pero más bajas que las del IMAS tomado el período 1971-1982, aunque en algunos años existe plena coincidencia de cifras entre los datos del INVU y los nuestros. Por lo tanto, suponemos que las cifras fueron objeto de revisión para la publicación estadística efectuada por el INVU.

Sin embargo, independientemente de las cuantificaciones, podemos derivar interpretaciones inmediatas de los resultados alcanzados en construcción de viviendas por parte del IMAS y del INVU. Vemos que el IMAS requirió de dos programas para construir,

aproximadamente, menos de la mitad del total de casas construidas por el INVU. Además, es necesario tener presente que, durante el período estudiado, casi sólo el IMAS se dedicó a construir viviendas de interés social en forma explícita, en tanto que las 18.176 viviendas edificadas por el INVU entre 1971-1982 beneficiaron en su mayor parte a ciudadanos del Valle Central y, probablemente, miembros de los estratos medios de la población costarricense.

La construcción de viviendas por parte de estas dos instituciones, alcanzó, en el período 1971-1982, un gran total de 24.324 unidades habitacionales, en tanto que en 1983 el déficit habitacional del país llega aproximadamente a 103.285;<sup>12</sup> lo que permite

12. MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, p. 34.

colegir la débil labor de los programas públicos correspondientes, máxime si constatamos que los recursos presupuestarios para cada programa han experimentado aumentos significativos.

No obstante, el hecho de que los niveles de gastos efectivos haya aumentado año con año no nos garantiza que la inversión realizada en términos reales haya sido cada vez mayor, pues las cifras obtenidas están sin deflactor.

Huelga decir que nos referimos aquí a la construcción de viviendas propiamente, y no necesariamente, a los otros tipos de soluciones de vivienda (v. gr. financiamiento para adquisición de viviendas, ayudas en materiales de construcción, etc.) que analizaremos en el acápite de financiamiento.

### *Recursos presupuestarios*

En diez años, cinco programas han tenido a cargo la construcción directa de viviendas. De las entidades estudiadas caben en esta área el INVU y el IMAS. Los programas de IMAS, sufrieron cambios durante el período, como se puede ver en el Cuadro 15. No es sino hasta 1983, que Vivienda y Estudio del Territorio Marginal aparece como programa así como el Programa de Emergencia Nacional. Por otra parte, las cifras correspondientes al IMAS no son uniformes, ya que en ellas se incluyen programas en algunos casos con cifras de gastos globales, cambiando su denominación o creando nuevos sin clara explicación. Lo contrario se obtuvo del programa del INVU encargado de la supervisión y administración de los proyectos de construcción que

ejecuta la Institución, sea construcciones y urbanizaciones. El INVU sólo ha tenido este programa de construcción durante el período de estudio e independientemente de la eficiencia con que lleve a cabo sus tareas, el sólo hecho de canalizar por medio de él los gastos ejecutados en el período denota cierta coherencia en la puesta en práctica de una de sus actividades institucionales básicas. Sus erogaciones por ese concepto pasaron de ¢20,5 millones en 1973, a un monto programado de ¢366,1 millones en 1983. El simple examen de los gastos efectivos ejecutados por cada programa de construcción, tal y como están en el cuadro 15, con cifras en términos corrientes, permite derivar el hecho de que, en el caso del IMAS, los recursos presupuestarios han sido pobres, y además ha tenido cuatro programas relacionados con la construcción, fuera de las otras tareas que realiza en el campo de ayuda a los marginados. El Programa Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias, por ejemplo, trabaja no sólo en tareas de construcción, sino también en programas y actividades de organización de las comunidades para que sean éstas las que concluyan sus viviendas y se organicen en pequeñas empresas.

Los programas de las dos instituciones que se dedican a la construcción directa de las viviendas directamente, o por vía de licitación, son por parte del IMAS, 1) Programa Obras y Vivienda Popular, 2) Programa de Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias (PRECO), 3) Vivienda y Estudio del Territorio Marginal (que aparece como programa propiamente dicho en 1.983); y 4) Programa de Vivienda

CUADRO 15

IMAS E INVU: RECURSOS PRESUPUESTARIOS UTILIZADOS EN PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDA 1973-1983 (Millones de colones)

Años	Obras y vivienda popular (IMAS)	Ayuda mutua y empresas comunitarias (IMAS) (PRECO)	Vivienda y estudio <sup>3</sup> del territorio marginal (IMAS)	Vivienda popular o de emergencia nacional (IMAS)	Construcciones y urbanizaciones (INVU)
1973	14,45	—	—	—	20,50
1974	—	—	—	—	57,70
1975	20,85	—	—	—	77,56
1976	n.d.	—	—	—	84,83
1977	n.d.	—	—	—	79,86
1978	n.d.	—	—	—	51,91
1979	16 <sup>2</sup>	—	—	—	58,80
1980	32,46 <sup>2</sup>	—	—	—	116,14
1981	22,40 <sup>2</sup>	—	—	—	98,55
1982	4,86	8,77	—	—	116,30
1983 <sup>4</sup>	—	7,73	9,57	297,73	366,10

Nota: Los espacios en blanco indican que no existían los programas en esos años.

1. Incluye los gastos del período 71-73.

2. La cifra se refiere a los dos programas, pues en ese período eran considerados como un solo programa presupuestario.

3. Aparece propiamente como programa hasta 1983.

4. Corresponde a los gastos programados.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de Programas de Vivienda 1973-1983.

CUADRO 16

INVU E IMAS: POBLACION BENEFICIARIA DE LOS PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDA (POR NUMERO DE PERSONAS O LOCALIZACION DE LAS PROVINCIAS BENEFICIADAS) 1973 - 1983

Años	Instituciones	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
1973		-	
1974		-	662
1975		-	n.d
1976		-	1.992 <sup>1</sup>
1977		-	2.265 <sup>1</sup>
1978		-	S. José, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón.
1979		11.095	Todas las provincias sin indicar número beneficiado.
1980		9.133	S. José, 8 urb., Puntarenas 4 y Limón 1.
1981		2.329	S. José, 4 proyectos, Puntarenas 1 y Limón 1.
1982		922	n.d.
1983*		12.926	S. José, Alajuela, Guanacaste, Puntarenas y Limón.

\* Corresponde a la población que se pretendía beneficiar.

Nota: En los años donde no aparecen cifras, las fuentes consultadas no consignaron los datos correspondientes, ni se pueden inferir.

1. Considera las viviendas otorgadas, y no necesariamente, el número de personas beneficiadas.

Fuente: ICAP-FORD, Inventario de Programas de Vivienda 1973-1983.

Popular o Programa de Emergencia Nacional para el período 1983..

El INVU, por su parte, ha contado, durante todo el período analizado, con un solo programa denominado Construcciones y Urbanizaciones. Por medio de éste, el INVU administra y su-

pervisa los proyectos de vivienda que se ejecutan. Vale destacar brevemente, que por su medio se dan tres tipos de soluciones de vivienda: Vivienda Unifamiliar, Vivienda Multifamiliar y Vivienda Progresiva. En esta última modalidad, la construcción de vivienda

se realiza por etapas, de acuerdo a la capacidad de pago de los beneficiarios, y se entregan lotes con servicios o sin ellos (agua potable, alcantarillado sanitario o electricidad). Con ésto se pretende que por medio de la autoconstrucción y la ayuda mutua, las personas vayan construyendo progresivamente su vivienda con la asistencia técnica del INVU.

La información que suministran esos programas, respecto de la población que benefician, no nos permite realizar deducción o inferencia alguna importante. Por el cuadro 16 anterior podemos constatar que los datos obtenidos no se pueden relacionar para uniformar una serie estadística relevante, respecto del número y localización de los beneficiarios de estas dos instituciones, a lo largo del período estudiado. Las cifras obtenidas responden a categorías distintas y, pese a los esfuerzos por derivar datos uniformes de las fuentes consultadas, ésto no fue posible.

### *Financiamiento para la vivienda*

Dos de las entidades estudiadas intervienen en programas específicos para dar financiamiento para vivienda, ellas son: el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo por medio de las Mutuales de Ahorro y Préstamo. En el caso de la última institución tropezamos con problemas para obtener información de los diferentes ítems indagados en los programas, (población beneficiaria, recursos presupuestarios y metas), pese a las solicitudes que, en este sentido, se le hicieron a una instan-

cia superior del Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP).

### *Objetivos de los programas para el financiamiento de vivienda*

No fue factible identificar objetivos explícitos para todos los programas institucionales que intervienen en esta área para cada uno de los años del período estudiado.

En el campo del financiamiento se da una gran dispersión en cuanto al número de instituciones públicas que intervienen y en cuanto a las diversas modalidades de otorgar crédito para la vivienda. Asimismo, se aprecia que no existen relaciones interinstitucionales a la hora de establecer los objetivos de los diversos programas de financiamiento y en cuanto a la canalización de los recursos por estratos socioeconómicos.

En el caso de los programas del INVU, durante 1973 y 1974, los objetivos en cuanto a tareas o programas de financiamiento no fueron explícitos. El Programa Construcciones y Urbanizaciones ejecutaba, en esos años, las acciones de financiamiento para la vivienda por medio de la concesión de préstamo; de ahí que los objetivos en esta área no eran específicos. Por ejemplo, en 1974 y 1975 el objetivo planteado por el programa señalado fue ofrecer un mayor número de posibilidades para dotar de vivienda a una población demandante que cada día crecía más. Las posibilidades irían desde la construcción de las casas, hasta el financiamiento para su adquisición por medio del Sistema de Ahorro y Crédito.

La especificación de objetivos se concreta un poco más por medio del programa Sistema de Crédito, el cual delimita, cuando menos, el objetivo de dar créditos para financiamiento de viviendas en el área rural, así como participar financieramente en los aspectos de ahorro y crédito de las tareas de construcción de viviendas del Programa de Construcciones y Urbanizaciones.

A la altura de 1980, con la información obtenida, sólo pudimos derivar los objetivos en el caso del Programa de Ahorro y Préstamo. Estos serían fundamentalmente para ofrecer la venta de contratos de ahorro y a cambio de ellos, otorgar préstamos para la construcción de viviendas y compra de lote urbanizado, etc.

En consecuencia, la amplitud, y a la vez la falta de claridad, son los elementos que caracterizan el contenido de los objetivos de los programas de financiamiento examinados en el INVU.

Interesa reiterar el hecho de que, en esta área del financiamiento para la vivienda, sólo hemos considerado para la investigación los casos del INVU y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Pero la información disponible, con respecto al último, ha resultado ser prácticamente nulo.

### *Recursos presupuestarios*

Para tener una visión global del comportamiento de los gastos ejecutados en los programas de financiamiento del INVU -(del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo no se

nos permitió conocer datos en este sentido)-, en el Cuadro 17 siguiente, se incluyen las diferentes denominaciones de los programas a lo largo del período y en los casos en que no existieron en forma independiente, sino que se les encuentra formando parte del programa Construcciones y Urbanizaciones, se incluye este último.

Respecto de los recursos presupuestarios ejecutados durante el período analizado, es necesario tener presente que las cifras consignadas constituyen una referencia global del comportamiento de los gastos en tareas de financiamiento, ya que, dentro de las modalidades o tipos de solución para la vivienda, fue por medio del programa Construcciones y Urbanizaciones, que se canalizaron las soluciones según tipo en los años 1974-1975. Por ejemplo, tradicionalmente, el INVU ha clasificado las soluciones que da así: 1. Vivienda Urbana tipo ahorro y crédito; 2. Vivienda mínima; 3. Comunidad Rural; 4. Lotes Urbanizados; 5. Concesión de préstamos. En consecuencia, los gastos efectivos ejecutados en tareas de financiamiento para la vivienda, no son únicamente los consignados en el cuadro anterior, sino que son ubicados así en las correspondientes liquidaciones de presupuesto, por criterios presupuestarios internos de la institución.

Los gastos de los programas de financiamiento que no aparecen en las liquidaciones presupuestarias correspondientes, se ubican también en las inversiones realizadas por el INVU en soluciones habitacionales según sistemas de operación, y de acuerdo con la siguiente clasificación: 1. conjuntos de viviendas (por ejemplo, en este sis-

tema de operación, el Sistema de Ahorro y Préstamo del Instituto funge como adjudicador de las viviendas), 2. préstamos para reparaciones y mejoras, 3. créditos supervisados rurales, 4. ahorro y préstamo, 5. comunidades rurales, 6. préstamos para liberación de gravámenes, 7. lotes y servicios, 8. lotes urbanizados, 9. vivienda mínima, 10. créditos semiurbanos y 11. créditos especiales.

En síntesis, las cifras del Cuadro 17 sobre recursos presupuestarios asignados por el INVU al financiamiento de la vivienda, deben ser interpretados con cautela, pues a priori se tiene conciencia de la limitada confiabilidad de las cifras para utilizarlas como indicadores de los montos que realmente fueron canalizados para esta área. Esta

situación se hace explícita porque tales cifras no consideran en algunos años, aunque en otros sí, los montos que correspondieron efectivamente al otorgamiento del crédito para la vivienda; la variabilidad de las cifras (por ejemplo entre 1977 y 1978 y entre 1979 y 1980, para los programas de operación, ahorro y préstamo y sistemas de crédito, respectivamente) en algunos años del período estudiado, así lo confirman. Esta limitación, que se suma a las muchas que se han destacado a lo largo del presente documento, hubiera exigido para superarla, la asignación de un número mayor de recursos humanos a las tareas de levantamiento de la información básica o, en su defecto, adelantar un mayor número de tareas a partir de la identificación de deficien-

CUADRO 17

INVU: RECURSOS PRESUPUESTARIOS EJECUTADOS EN PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA (1973-1983)  
(Millones de Colones)

Años	Programas Concesión de Préstamos	Construcciones Urbanizaciones y Concesión	Operación Ahorro y Préstamo	Sistemas de Crédito
1973	10,27	-	-	-
1974	-	57,79	-	-
1975	-	77,56	-	-
1976	-	-	27,05	0,97
1977	-	-	27,27	1,45
1978	-	-	5,24	2,20
1979	-	-	n.d	21,4
1980	-	-	11,52	3,30
1981	-	-	16,35	5,05
1982	-	-	28,60	78,21
1983 <sup>2</sup>	-	-	105,16	75,79

1. Incluye egresos por concesión de préstamos en 1976 y 1977.

2. Corresponde al presupuesto programado.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas en el Sector Vivienda 1973-1983

CUADRO 18

INVU Y SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRESTAMO: PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA; RESULTADOS ALCANZADOS 1973-1983 (POR NUMERO DE SOLUCIONES)

Ente y programas		Número de soluciones dadas		
Años	INVU Operación Ahorro y Préstamo y Sistemas de crédito	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo	
1973	664		de 1971	
1974	698		↓	
1975	509			
1976	1.097			
1977	1.014			
1978	1.131			
1979	1.045			
1980	895			
1981	611			
1982	11			a 1982
SUBTOTAL	7.675 soluc. financiera	28,250 viviendas financiadas		
1983	4.094 <sup>1</sup>		n.d	
TOTAL	11.769		28.250	

1. Corresponde a lo programado para ese año.

Fuente: ICAP-FORD. Inventario de programas en el Sector Vivienda 1973-1983.

cias e imprecisiones encontradas en la información.

*Resultados alcanzados*

En cuanto a los logros en el área de financiamiento, las mediciones que suple la información recopilada, están

dadas en número de soluciones financieras para el caso de los programas correspondientes del INVU, y de viviendas financiadas para el SNAP que funciona dentro de la órbita del Banco Crédito Agrícola. En este último caso, las cifras suministradas abarcan globalmente el período 1972-1982 e identifican a 28,250 casas financiadas por el

SNAP. Las cifras correspondientes a los programas del INVU arrojan un monto total 7,675 soluciones financieras en el período 1973-1982..

Las soluciones de financiamiento consideradas por el INVU son el otorgamiento de préstamos para la construcción, créditos rurales supervisados, créditos semiurbanos, ahorro y préstamo, etc.

Sobre el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, la fuente consultada da cuenta de que del total de 28,250 viviendas, aproximadamente el 65% corresponde a créditos para casas aisladas o individuales, y el 35% restante para casas en conjuntos de viviendas financiadas, tanto por las mutuales, como por otras entidades como el Sistema Bancario Nacional.

A pesar de los resultados alcanzados que se consignan en el Cuadro 18 anterior, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo publicó una cuantificación respecto del número de soluciones realizadas por la Institución, que no coinciden con las cifras obtenidas para esta investigación. Tanto en cuanto a construcción de viviendas como en lo que respecta al financiamiento para su adquisición, los resultados varían. En consecuencia, insertamos los datos ofrecidos por ese Instituto para ilustrar las diferencias encontradas en una de sus más recientes publicaciones. La diferencia entre las cifras de soluciones de financiamiento del INVU y las obtenidas por medio de nuestro inventario, fue de 3,320 soluciones menos cuantificadas en nuestro trabajo.

13. Véase notas suministradas por el SNAP, p.8.

CUADRO 19

INVU: SOLUCIONES REALIZADAS EN EL CAMPO DEL FINANCIAMIENTO (1973-1983)

Años	Numero de soluciones <sup>1</sup>
1973	828
1974	636
1975	487
1976	1,890
1977	1,014
1978	1,275
1979	1,254
1980	1,166
1981	1,628
1982	817
TOTAL	10,995

1. Las cifras incluyen préstamos para la construcción, créditos rurales supervisados, créditos semirurbanos, ahorro y préstamos, etc.

Fuente: INVU. Boletín Estadístico 1982

Documentos facilitados por el SNAP señalan, como parte de sus resultados alcanzados de 1971 a 1982, el haber captado €646.3 millones de colones como saldo neto de ahorro interno, por medio de libretas de ahorro, certificados de depósito a plazo y venta de participaciones hipotecarias.<sup>13</sup>

Tal y como lo señalamos en la introducción de la presente investigación nuestro examen no fue de todas las instituciones del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos. Por lo tanto, sea del área de la infraestructura de la construcción, o del financiamiento para la vivienda, los datos e interpretación aquí contenidos son parciales. Con el fin de tener una ilustración mayor, y de que

sea un instrumento útil de comparación con la información obtenida, sobre todo en el caso del INVU, incluimos el siguiente cuadro que presenta otra arista del aspecto de financiamiento de la vivienda, por parte de las instituciones del Sector Público en el período 1978-1982 (Cuadro 20).

### **Población beneficiada**

Durante los años 1974 y 1975, las tareas de financiamiento estuvieron incorporadas al programa Construcciones y Urbanizaciones, por lo que la información obtenida por todos los ítems investigados a nivel programático, no se puede dividir e identificar en tareas de financiamiento por una parte, y tareas de construcción propiamente dicha por otra. En lo que se refiere a la población beneficiaria de los programas de financiamiento, la identificación resultó prácticamente imposible, no sólo para estos dos años sino para los años posteriores pues la información casi que se circunscribe a identificar, únicamente, el número de soluciones dadas y, en algunos casos, las provincias donde se ubicaron los préstamos u operaciones de ahorro. Con excepción de 1978, donde se señala que el programa Sistemas de Crédito benefició a 1,626 familias y, en 1980, que se consigna que la provincia de San José concentró el 79% de las solicitudes de ahorro y préstamo para compra o construcción de vivienda, no fue posible obtener o derivar mayor información de las fuentes examinadas.

### **Principales conclusiones**

La sistematización e interpretación de la información expuesta en los dos capítulos anteriores nos permite sustentar las conclusiones que desglosamos a continuación:

#### *Los programas*

No ha habido una clara definición programática, principalmente en las áreas de construcción de vivienda y financiamiento. La puesta en ejecución de programas no ha estado fundada en sólidas justificaciones; los vaivenes en la inclusión de los citados programas en los presupuestos institucionales refleja un tanto esta improvisación que se da. Es de destacar, sin embargo, que la mayor claridad se ubica en los programas de construcción de infraestructura para la vivienda, sin que esto signifique una precisa integración con los programas de las otras áreas.

#### *Problemas del déficit habitacional*

La acción programática de las instituciones para atacar el serio problema del déficit habitacional, parece no haber rendido los frutos esperados, en especial, si se considera que una de las instituciones analizadas, clave en la dotación de viviendas, data de treinta años. Esta situación de deficiencia institucional para tratar de aliviar este grave problema social, ha tendido a agudizarse por seria crisis económica en que está nuestro país desde hace

CUADRO 20

COSTA RICA: NUMERO DE PRESTAMOS CONCEDIDOS Y MONTO EN MILLONES DE COLONES,  
PARA VIVIENDA EN ALGUNAS INSTITUCIONES PUBLICAS  
(1978-1982)

Institución Años	IMAS		INVU		INS		CCSS		Banco Crédito Agrícola de Cartago	
	Préstamos	Monto	Préstamos	Monto	Préstamos <sup>1</sup>	Monto	Préstamos <sup>1</sup>	Monto	Préstamos <sup>1</sup>	Monto
1978	465	13,30	2.878	105,75	499	64,78	351	58,63	1.675	93,71
1979	894	12,16	2.743	130,23	1.053	114,73	564	77,52	1.270	90,59
1980	994	28,27	2.356	149,02	796	99,78	261	47,66	1.158	96,53
1981	376	19,92	3.362	219,09	758	97,46	421	89,97	1.479	93,25
1982	183	6,19	869	73,17	552	71,49	878	226,29	1.993	112,05
Total	2.912	79,84	12.208	677,27	3.658	448,24	2.475	500,07	7.575	486,13

1. Gastos programados únicamente para los programas institucionales relacionados con viviendas.

Fuente: Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. El Problema de la Vivienda en Costa Rica y la Política Habitacional. Un estudio y algunas recomendaciones.

aproximadamente cinco años. Así, el problema alcanzó toda su magnitud al disminuir sustancialmente el ingreso real de las familias costarricenses por causa del deterioro económico general, lo que vino a poner evidencia que el problema del déficit habitacional no es un problema per se, sino que debe ubicarse en el ámbito mayor del empobrecimiento general del país.

### *Los beneficios sociales*

La población beneficiada por la acción de las instituciones que trabajan en el Sector de la Vivienda, podría ser clasificada, principalmente, como pertenecientes a los estratos medio y bajo, según se desprende de los objetivos generales que persiguen los programas que adelantan las referidas instituciones. Esto es cierto en lo que atañe al IMAS e INVU, pero no se puede generalizar al área de la infraestructura y al del financiamiento. En el caso de la infraestructura porque la población beneficiada no es objeto de diferenciación, con excepción quizá de si las obras ejecutadas van encaminadas hacia la dotación de agua potable y disposición de excretas para el área urbana o para el área rural (v. gr. para esta última área existe un programa concreto, financiado principalmente con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares). Y, en cuanto al financiamiento, existe toda una gama de instituciones públicas, financieras o no, de la que se sirve una población proveniente en buena medida de los estratos medio y alto.

Podría afirmarse que los beneficios sociales han sido más exitosos en el área del abastecimiento de agua

potable y disposición de excretas, con su eficiente contribución a los niveles de salud, y en cambio han sido, de carácter bastante limitado en los ramos de la construcción de vivienda y de la concesión de crédito para la vivienda; áreas estas últimas que han recibido todo el impacto de la crisis.

### *La dispersión de acciones en los distintos campos*

El análisis efectuado en esta investigación ha permitido destacar la relativa dispersión de acciones institucionales, so pretexto en algunos casos, de pretendidas diferenciaciones en las poblaciones objetivo, no obstante el carácter restringido que tuvo esta indagación al circunscribirse a las instituciones claves. La dispersión de acciones se evidencia aún más en las áreas de construcción y de financiamiento para la vivienda. Sin que la información recopilada lo refleje expresamente, podemos afirmar que esa dispersión podría haber ocasionado elevadas e innecesarias erogaciones presupuestarias que, en último extremo, van en detrimento de los beneficios sociales que las poblaciones objetivo esperarían derivar de la acción institucional.

### *Los objetivos, metas y logros de los programas*

De acuerdo con lo que informan las fuentes consultadas, puede concluirse, que existe una muy marcada ausencia de definición de objetivos y metas que sirvan de elementos de referencia fundamental para la ejecución de los

programas. Asimismo, los logros no aparecieron siempre adecuadamente cuantificados, lo que dificulta aún más un enjuiciamiento certero y confiable de los programas analizados. De ahí que, por lo menos en un área importante (infraestructura para la vivienda), hemos debido recurrir a cifras globales sobre población beneficiada, para salvar el obstáculo de la ausencia de cifras sobre resultados alcanzados en cada uno de los programas.

### *La relación interinstitucional*

No obstante las reiteradas manifestaciones públicas para lograr una mayor integración sectorial de las instituciones, se puede concluir que aún persiste, en un grado bastante elevado, la ausencia de vínculos interinstitucionales fuertes en la conformación y ejecución de los programas para las áreas de infraestructura, construcción y financiamiento de la vivienda.

ANEXO 1

COSTA RICA: INVU, IMAS Y A. A. EXISTENCIA DE PROGRAMAS RELACIONADOS  
CON EL SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS  
PERIODO 1978-1983

Insti- ciones	Años y nombre de los programas					
	1978	1979	1980	1981	1982	1983
INVU	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ahorro y Préstamo</li> <li>2. Sistemas de Crédito</li> <li>3. Trabajo Social</li> <li>4. Mantenimiento de obras</li> <li>5. Construcciones y urbanizaciones</li> <li>6. Administración y explotación de fincas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema Ahorro y Préstamo</li> <li>2. Sistemas de Crédito</li> <li>3. Trabajo Social</li> <li>4. Conservación de obras urbanizaciones</li> <li>5. Construcciones y urbanizaciones</li> <li>6. Administración y explotación de fincas</li> <li>7. Fomento Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema Ahorro y Préstamo</li> <li>2. Sistemas de Crédito</li> <li>3. Trabajo Social</li> <li>4. Conservación de obras urbanizaciones</li> <li>5. Construcciones y urbanizaciones</li> <li>6. Administración y explotación de fincas</li> <li>7. Fomento Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operación Ahorro y Préstamo</li> <li>2. Sistemas de Crédito</li> <li>3. Trabajo y Promoción Social</li> <li>4. Conservación de obras urbanizaciones</li> <li>5. Construcciones y urbanizaciones</li> <li>6. Administración y explotación de fincas</li> <li>7. Fomento Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operación Sistema Ahorro y Préstamo</li> <li>2. Sistemas de Crédito</li> <li>3. Trabajo y Promoción Social</li> <li>4. Conservación de obras urbanizaciones</li> <li>5. Construcciones y urbanizaciones</li> <li>6. Administración y explotación de fincas</li> <li>7. Fomento Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operación Sistema Ahorro y Préstamo</li> <li>2. Sistemas de Crédito</li> <li>3. Trabajo y Promoción Social</li> <li>4. Mejoramiento de obras urbanizaciones</li> <li>5. Construcciones y urbanizaciones</li> <li>6. Administración y explotación de fincas</li> </ol>
IMAS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras y vivienda popular</li> <li>2. Ayuda mutua y empresas comunitarias</li> <li>3. Programa de vivienda de interés social<sup>1</sup></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras y vivienda popular<sup>2</sup></li> <li>2. Ayuda mutua y empresas comunitarias</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras y vivienda popular con tres subprogramas<sup>3</sup></li> <li>a) Administración de proyectos</li> <li>b) Ejecución de proyectos</li> <li>c) Ayuda mutua y empresas comunitarias</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras y vivienda popular</li> <li>2. Ayuda mutua y empresas comunitarias (PRECO)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras y vivienda popular</li> <li>2. Dirección del PRECO</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudio del territorio comunitarias</li> <li>2. Ayuda mutua y empresas comunitarias</li> <li>3. Vivienda popular</li> </ol>
A. y A.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras urbanas</li> <li>2. Acueductos rurales</li> <li>3. Estudios y proyectos</li> <li>4. Mejoras a sistemas en operación</li> <li>5. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>6. Proyecto PIRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras urbanas</li> <li>2. Acueductos rurales</li> <li>3. Estudios y proyectos</li> <li>4. Mejoras a sistemas en operación</li> <li>5. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>6. Proyecto PIRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. (Acueducto Metropolitano)<sup>4</sup></li> <li>2. Acueductos rurales</li> <li>3. Estudios y proyectos</li> <li>4. Mejoras a sistemas en operación</li> <li>5. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>6. Proyecto PIRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras urbanas (Acueducto Metropolitano)</li> <li>2. Acueductos rurales</li> <li>3. Estudios y proyectos</li> <li>4. Mejoras a sistemas en operación</li> <li>5. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>6. Proyecto PIRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras urbanas (Acueducto Metropolitano)</li> <li>2. Acueductos rurales</li> <li>3. Estudios y proyectos</li> <li>4. Mejoras a sistemas en operación</li> <li>5. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>6. Proyecto PIRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras urbanas</li> <li>2. Acueductos rurales</li> <li>3. Estudios y proyectos</li> <li>4. Mejoras a sistemas en operación</li> <li>5. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>6. Proyecto PIRIS</li> </ol>

1. La identificación de estos programas se obtuvo de la Memoria 1977-1979 del IMAS, por lo que no necesariamente corresponde a la identificación de programas a nivel presupuestario.  
2. Hay una reestructuración en la denominación de los programas, sin embargo las actividades que se ofrecen son las mismas en esencia, (al menos así está expresado en las fuentes secundarias consultadas).  
3. Idem.  
4. Se anota entre paréntesis el proyecto Acueducto Metropolitano pues a veces el programa no se le denomina Obras Urbanas, sino Acueducto Metropolitano.

Fuente: ICAP. Proyecto de Investigación: Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica, Inventario de Programas de Vivienda (1973-1983).

ANEXO 2

COSTA RICA: POBLACION TOTAL CON ABASTECIMIENTO  
DE AGUA Y DISPOSICION DE EXCRETAS  
1970-1980

Años	Población total	Abastecimiento de agua		Disposición de excretas	
		Población abastecida	% de cobertura	Población servida	% de cobertura
1980	2.213.363	1.882.265	82	2.024.260	91
1979	2.161.560	1.741.353	81	1.958.373	91
1978	2.110.729	1.686.428	80	1.911.624	91
1977	2.095.343	1.671.815	80	1.894.531	90
1976	2.045.100	1.634.500	80	1.839.700	90
1975	2.020.000	1.587.180	78	1.790.400	88
1974	1.966.916	1.544.874	78	1.750.539	88
1973	1.871.780	1.434.452	76	1.641.550	87
1972	1.866.900	1.453.648	76	995.580	53
1971	1.812.521	1.369.904	75	934.983	51
1970	1.766.590	1.370.168	77	882.742	49

Nota: Datos estimados.

Fuente: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Anuario Estadístico 1980.