

POLITICA ESTATAL Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN COSTA RICA*

Carmen María Romero

Es complejo teórica y empíricamente ligar el polo económico del poder con el polo coyuntural de las decisiones políticas, que se expresan en las políticas estatales. Existen diversidad de niveles, planos o instancias de análisis en que puede formularse el problema; sin embargo, las distinciones de niveles son pertinentes como solución analítica sólo cuando la precede una conceptualización que no pierda de vista la unidad del fenómeno.

El problema teórico y metodológico básico en la construcción de un marco de referencia, que permita el estudio de las políticas estatales, debe sustentarse en dos aspectos:

1. La interacción entre las políticas estatales y el contexto de poder en que se producen, de la cual resulta que toda política responde más o menos directamente al marco de interés, de recursos de poder y de capacidades de influencia, organización y vinculaciones externas de los distintos grupos sociales.
2. La noción de políticas estatales como opciones que en un momento dado constituyen decisiones, para resolver problemas o para superar situaciones.

Ambos aspectos son necesarios de abordar en el presente trabajo, para demostrar que el problema de la vivienda no es más que un caso especial de la relación general entre los fenómenos estructurales del poder y los procesos políticos, y los problemas que históricamente se concretan en determinadas sociedades.

1. El contexto de las políticas estatales

- La noción de políticas estatales remite al ámbito del poder en que se producen. La vinculación de la estructura política con las políticas estatales, se explica en la medida

* El trabajo forma parte del Proyecto de Investigación del ICAP sobre "Estado, Políticas Estatales y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica".

en que los recursos de poder condicionan la acción de los grupos y fuerzas sociales. No todos los grupos tienen igual capacidad de dominación en la estructura política, pues el desarrollo histórico de fuerzas sociales, movimientos sociales y partidos, confirman la homogeneidad o heterogeneidad de los intereses de clases y fracciones que estructuralmente condicionan la capacidad de dominación. Debe recordarse que toda política estatal tiene un objetivo político, que está dado por las características del sistema político¹ y que produce resultados políticos de acuerdo con las capacidades de dominación de las diversas fuerzas políticas.

Las políticas estatales, deben entenderse entonces como un proceso político; surgen de la relación que guarda con la estructura de poder en que se da y con las bases sobre las cuales tal estructura se sustenta. Una política es un tipo de actividad que se desarrolla en el marco de una organización social del poder, y que está formalmente destinada a orientar acciones futuras de esa misma organización.

El conjunto de decisiones que técnicamente configura una política, no ocurre en el vacío; por el contrario, opera en el seno de la organización social del poder, que constituye el escenario dentro del cual, todas las acciones políticas que allí se producen son momentos de un proceso político más amplio. Ocurren en un contexto permanentemente cambiante de capacidades relativas que, con mayor o menor éxito, son utilizadas por los grupos y fuerzas sociales participantes del sistema. En la medida en que son parte de un proceso político, constituyen también un proceso en el tiempo y nunca un producto final, razón por la cual no se prestan para ser analizadas como productos en los cuales culmina la función "procesadora" de demandas del sistema político.

La noción de "políticas estatales" puede, entonces, aplicarse al análisis de cualquier organización que cuenta con una estructura identificable de relaciones de poder. En este concepto están involucradas todas aquellas acciones colectivas concomitantes, que cuentan con el aparato institucionalizado del Estado como instrumento indispensable para desarrollarse. De ahí que el análisis del proceso formativo del Estado, no puede estar ausente en un marco de referencia que pretenda ligar estructuras políticas con políticas estatales.

El Estado es el resultado de un proceso mediante el cual algunos grupos logran capacidad de dominio y coerción sobre otras fuerzas sociales, y esto se transforma en capacidad de gestión de políticas estatales. En este proceso, los aparatos del Estado constituyen un recurso de poder que permite acciones y decisiones políticas de un grupo social, y que tienen el rasgo virtual de imponerse al resto de los grupos sociales, organizaciones y hasta a actores políticos, por el hecho de contar con el peso institucional y coercitivo del Estado. En este sentido apunta Raúl Atria: "La acción gubernamental con que se formula o implementa una política no es más ni menos que el momento en que el contenido de la política se hace formalmente explícito, hecho que tiene la mayor significación política por cuanto ordena o reordena posiciones y relaciones de fuerza en la arena política".²

En efecto, las políticas estatales, producto de un Estado cuya expresión en última instancia está determinada por las relaciones y dinámica que se establece entre las clases fundamentales, permiten establecer los "beneficios" que consolidan, por un lado, a la fracción gobernante, y por otro, a las clases subalternas y los apoyos sociales necesarios para mantener tanto la legitimidad como la continuidad del poder: "Según el estadio y nivel de desarrollo de las luchas sociales, el Estado orientará sus políticas" entre límites polares, acercándose a uno u otro (represión o control ideológico) según las "necesidades" políticas. A menor peso político de los sectores populares, mayor será la cercanía del polo "concentración"; cuanto mayor sea dicha fuerza, mayor será la cercanía del polo "distribución".³

2. Las políticas estatales como medio de enfrentar situaciones

La mayoría de autores adscritos a corrientes administrativistas, han resaltado primordialmente la parte formal de las políticas estatales, señalando el proceso de formulación y desarrollo de ellas, y llegando en algunos casos al estudio de los resultados. Este planteamiento si bien es correcto, dado que puntualiza el hecho de que las políticas estatales aparecen como producto de decisiones gubernamentales, dirigidas a afectar parcial o permanentemente y en distinta forma las condiciones de vida de los diversos grupos sociales que componen una determinada sociedad, dejan de lado las raíces mismas que motivan la toma de decisión por parte del Estado.

Una visión mucho más profunda del estudio de las políticas estatales, lleva a reconstruir la forma como se generan, se determinan, se desarrollan y se analizan los resultados de una política estatal, lo que implica, como ya lo señaláramos anteriormente, el estudio de la relación Estado-Sociedad.

Pero, además, es importante destacar que la noción de políticas se refiere a la concepción ideológica que se tenga por parte de quienes están en capacidad de llevar a cabo determinadas soluciones, las cuales normalmente se traducen en programas de acción. Por ello, las políticas, cualquiera sea el carácter específico de su contenido, son opciones que, en un momento dado, se deciden para resolver problemas. En otras palabras, constituyen el medio para superar situaciones, de conformidad con la forma de pensamiento de quienes tienen la autoridad para intentar la solución de los problemas planteados.

En ese sentido, las políticas no sólo deben verse como estructuradas en el seno del Estado, sino también en el seno de la sociedad en general y de su esfera privada en particular. Constituyen una forma de expresión a veces organizada coherentemente en planteamientos concretos, otras expresada a partir de necesidades sentidas por determinados grupos; pero fundamentalmente expresan intereses concretos, que los grupos sociales organizados van traduciendo por medio de determinados instrumentos: partidos políticos, sindicatos, cámaras patronales, iglesias, medios masivos de comunicación, etc.⁴

Desde esta perspectiva resulta conveniente captar adecuadamente los *procesos* que conducen al reconocimiento de los problemas que atienden tales políticas, *los intereses* de los actores y grupos sociales que subyacen dentro y fuera del campo gubernamental, la ejecución y su costo, los resultados alcanzados, el impacto sobre beneficiarios considerados y los efectos o circunstancias nuevas que retroalimentan los procesos de formulación, reformulación o suspensión de proposiciones. Debe recordarse que las relaciones del Estado con la sociedad se plantean en un sentido bidireccional, por cuanto "lo que el Estado hace al actuar sobre un problema es un proceso dual: por una parte organiza ciertas actividades y medidas dirigidas hacia el contexto y, por otra, adopta para sí ciertos procedimientos y arreglos organizativos de los cuales surge la producción e implementación de políticas. Por lo tanto, cada vez que el Estado se enfrenta a un problema en su contexto, también trata con un problema de sí mismo, de su modo interno de funcionamiento".⁵

El tipo de respuestas que el Estado brinda frente a determinadas situaciones, sufre cambios notorios a lo largo del tiempo. Lo que una clase social o fracciones de clase perciben como problema, otros no lo sienten así.

La noción de problema supone la intervención del Estado y la intencionalidad de actuar en determinada situación. A este proceso se le ha denominado comúnmente "problematización", ya que una contradicción surgida por las mismas relaciones sociales, debe ser resuelta por la misma sociedad. Se convierte pues en una cuestión social: "supone la transformación de una situación en una cuestión de interés social que demanda la intervención de las instituciones de la sociedad civil o del Estado, en función de los intereses en juego y su vinculación con los proyectos de las clases y fracciones fundamentales en una coyuntura determinada".⁶

Por otro lado, Oszlak y O'Donnell sostienen que la toma de posición que implica una política estatal, puede ir desde intentos de solución "sustantiva" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución".⁷

De manera sumaria y en relación al segundo aspecto (la noción de políticas estatales como opciones que en un momento dado se deciden para resolver problemas o para enfrentar situaciones), diremos que las políticas estatales emanan como proceso que afecta permanentemente, en distinta forma, las condiciones de existencia de los diversos grupos o categorías sociales.

Los aspectos señalados para el análisis de las políticas estatales, pueden plantearse de manera resumida en los siguientes puntos:

- i) Las características del sistema político como síntesis de las fuerzas e intereses sociales que se mueven en la sociedad, dan contenido a las políticas estatales y se expresan en ellas.

- ii) Las políticas estatales como mediaciones entre el Estado que organiza y dirige y la sociedad, no sólo suponen iniciativas "desde arriba", sino demandas y reacciones "en la base", que contribuyen poderosamente a formular-reformular dichas políticas.
- iii) Las políticas estatales se definen como la acción gubernamental concreta en torno a determinados problemas, como un abanico de alternativas que en cierto momento se convierten en decisiones que van a afectar o afectan indirectamente el campo social.

Esta perspectiva es aplicable al tratamiento de la acción estatal en cualquier campo, sector o área de la realidad que desee estudiarse. La aproximación analítica y la estructura lógica es, básicamente, la misma para todos los campos.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo, profundizaremos tanto en el proceso de formulación de las políticas estatales dirigidas al campo de la vivienda, como en el proceso de su formulación. Para el cumplimiento de este objetivo, se utilizó como estrategia metodológica: el análisis del inventario realizado sobre programas, proyectos y actividades de las instituciones que atienden directa o indirectamente el problema de la vivienda.

3. Los programas, proyectos y actividades relacionados con la vivienda

Describir en el presente trabajo el total de programas, proyectos y actividades de las instituciones estudiadas, resultaría además de voluminoso, poco productivo.⁸ Por el contrario, lo que interesa en este apartado es reconstruir la forma como se generan, determinan y desarrollan las políticas estatales en el campo de la vivienda, para lo cual el punto de partida lo constituye el inventario de programas elaborado.

De las instituciones que conforman el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, algunas de ellas han participado de manera significativa en las tareas de financiamiento, construcción de infraestructura y servicios, y construcción de viviendas para resolver el problema habitacional del país. Por las acciones realizadas se destacan: el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A), cuyos objetivos incluso definen a los sectores sociales populares como prioritarios. Fundamentalmente, el análisis se hará teniendo en cuenta a estas entidades, aunque de manera general, podríamos afirmar que las características destacadas se reproducen en el resto de instituciones.

Por consideraciones de carácter tanto teórico como metodológico, el concepto de política estatal suele restringirse al sentido de acción y dividirse en: i) formulaciones

de política, ii) acciones de política y, iii) resultados de política. Por *formulaciones de política* se entiende a aquellas declaraciones de la rama ejecutiva del gobierno, que expresan la intención de hacer algo respecto a algún problema e identifican metas y objetivos, tanto explícita como implícitamente. Una *acción de política* es lo que una organización hace para alcanzar las metas identificadas en las formulaciones de políticas. Y, un *resultado de política* es lo que ocurre en el contexto o el impacto de la actividad realizada para lograr esas metas.

La idea implícita con esta desagregación del concepto, es la de captar todo aquello que el gobierno decida hacer o haya realizado en el campo de la vivienda. Para ello, los problemas relacionados con la formulación y la ejecución de políticas estatales en materia de vivienda, constituyen el más importante centro de atención donde el inventario de programas, permite precisamente captar dichos obstáculos.

3.1 Problemas relacionados con la formulación de las políticas estatales en materia de vivienda

Concretamente, las preguntas básicas planteadas para el análisis de las formulaciones de política son las siguientes: ¿Cómo se formulan esas políticas? ¿Cuáles son los fundamentos teóricos y metodológicos de esas formulaciones? ¿Qué implicaciones tienen esas formulaciones?

En el caso de las *formulaciones de política* en el campo de la vivienda, podemos afirmar lo siguiente:

a) La formulación —cuando existe explícitamente— no incluye la totalidad de las políticas. En general, no se puede hablar de que haya existido una *política nacional* de vivienda que involucre a todas las instituciones relacionadas con el problema, que tenga en cuenta a los diferentes sectores sociales y que defina prioridades de atención. Ocurre que el tipo de formulaciones, en su mayoría ambiguas y vagas, condicionan en la práctica una serie de medidas aisladas, producto de las inquietudes de cada institución. Pero, además, existe una tendencia a que cada institución elabore directrices a partir de una información imperfecta, poco confiable y con una coordinación escasa entre los organismos del Estado. Por ejemplo, los programas de A y A en materia de infraestructura no mantienen ninguna coordinación con los programas habitacionales del INVU, a pesar de que las acciones que realizan son complementarias y en algunos casos las instituciones coinciden en la ubicación geográfica de sus programas.

Podría afirmarse que en general lo que predomina es la ausencia de formulaciones, aunque no necesariamente esto indique ausencia de políticas, sobre todo si se tiene en cuenta que los programas, proyectos y actividades, que las instituciones del Estado realizan, aún cuando no estén integradas explícitamente, apuntan al mismo problema, pero de manera dispersa.

b) Los lineamientos de políticas que se esbozan en el Plan Nacional de Desarrollo, en las instituciones involucradas con el problema de la vivienda o en las declaratorias oficiales, generalmente proporcionan imágenes ideales o una simple imagen documental, que en la práctica se contradice con acciones de distinto tipo.

Aquellas declaraciones expresas de funcionarios del Ejecutivo, generalmente proporcionan imágenes ideales cuando no logran traducirse en un documento (como es el hecho de mencionar que determinada administración dará prioridad al problema de la vivienda), o bien proporcionan una simple imagen documental, cuando se esbozan lineamientos con un alto nivel de generalidad y los organismos encargados de traducirlos en planes operativos, lo hacen de manera aislada y adaptándolo a las "necesidades" de cada institución. Por ejemplo, los objetivos generales que se han venido planteando en los Planes Nacionales de Desarrollo, son de difícil operacionalización y no se pueden evaluar cuantitativa o cualitativamente; se expresan por lo general en términos vagos. En el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 de la Administración de Carazo, se plantea como objetivo principal "generalizar las oportunidades de disfrute de una vivienda digna para todas las familias costarricenses. Esto requiere dedicar recursos en forma creciente y constante para proveer a satisfacción, soluciones habitacionales para los grupos de menores ingresos, así como minimizar los costos de la vivienda por medio de la revisión y la adecuación de las normas de urbanización de terrenos y edificación de unidades, nuevas técnicas de producción y control de los precios de los materiales de construcción".⁹ También el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 de la Administración Monge define: "Adoptar las medidas necesarias para disminuir la brecha entre el costo de las viviendas y la capacidad de pago de las familias". O bien: "Realizar esfuerzos para la implantación de créditos blandos que permitan a las familias de sectores medios y bajos recuperar en algo su capacidad de pago".¹⁰

En ambos casos no se mencionan a las instituciones responsables de su ejecución, ni se definen los mecanismos que permitirán su traducción operativa. Tampoco se expresan claramente los límites de tales acciones y ocultan cuáles son los actores sociales involucrados (agrupaciones, instituciones, comunidades, etc.), y las relaciones efectivas en que estarán. No se tiene en cuenta la correlación existente de fuerzas sociales y las repercusiones que los instrumentos y medidas propuestas tendrán; como sería el caso de una directriz que defina al grupo social prioritario, y con ello la participación del Sector Público y Privado en la solución.

Podría pensarse que aunque el Plan Nacional de Desarrollo es la forma más desarrollada de que dispone el Estado para aplicar el pensamiento sobre lo social, a fin de prever y orientar el desarrollo histórico de la sociedad, le corresponde a las instituciones encargadas de atender el problema plantear los objetivos de manera más concreta. Sin embargo, el estudio institucional realizado nos demuestra lo contrario.

Las características de las formulaciones de política en materia de vivienda, mencionadas anteriormente, originan dos problemas: i) no garantizan su ejecución

por parte de las instituciones involucradas, y ii) permiten acciones aisladas de los diferentes organismos.

c) La formulación de políticas en el campo de la vivienda se ha convertido más en una preocupación técnica, que en una orientación vinculada con proyectos políticos de funcionamiento estatal.

- i) Expresan la visión que tiene un grupo de técnicos sobre el programa de un gobierno, pero no la correlación existente de fuerzas sociales que, a partir de distintos proyectos, impulsan, obstaculizan o modifican el cumplimiento de las metas y objetivos.
- ii) En el mejor de los casos, en el plan se expone técnicamente el programa de gobierno, orientándose a un público cuya opinión favorable resulta importante (organismos financieros extranjeros o internacionales; crítica opositora interna o externa; opinión pública en general), por lo cual redundan en la expresión de objetivos, metas, estrategias e instrumentos "condicionados" por ese público, cualquiera sea la intención o posibilidad real de realizarlos.
- iii) La preocupación técnica algunas veces considera los problemas sociales, que dan origen a la formulación de políticas, como simples referencias sobre las cuales se construyen edificios de argumentación tecnoeconómica, que tienden a "autonomizarse" del problema y de su solución. En la mayoría de las instituciones estudiadas, existe un divorcio entre la formulación de políticas determinativas por parte de las Juntas Directivas y el nivel técnico-operativo de formulación y ejecución de proyectos. No existen mecanismos de control y seguimiento sobre la traducción de las ideas de los niveles superiores, ni tampoco posibilidades de las técnicas para filtrarse en el nivel político.
- iv) La preocupación técnica otras veces está divorciada de los problemas nacionales efectivos y la formulación de políticas está motivada por inquietudes, intereses, modas o proposiciones foráneas (generalmente internacionales). Aquí los problemas o preocupaciones que fundamentan la formulación de políticas, se convierte en un requerimiento técnico que busca legitimidad y justificación con base en indicadores de las manifestaciones sociales.

Desde el punto de vista técnico y en el nivel de formalización de políticas, la institución que muestra mayor rigurosidad, —aún sin involucrarnos en el nivel de eficiencia y eficacia de las acciones— es Acueductos y Alcantarillados. Tiene claramente definidos sus programas y una total coherencia con los proyectos y actividades, que ha venido consolidando en los últimos 10 años. Por otro lado, el IMAS aparece como la entidad con más anarquía y espontaneidad en sus acciones. Cada año surgen nuevos programas y desaparecen otros, sin objetiva explicación, además de que la

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

Instituciones	Años y nombre de los programas				
	1978	1979	1980	1981	1982
INVI	<ol style="list-style-type: none"> Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo Social Mantenimiento de obras Construcciones y urbanizaciones Administración y explotación de fincas 	<ol style="list-style-type: none"> Sistema Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo Social Conservación de obras Construcciones y urbanizaciones Administración y explotación de fincas Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares 	<ol style="list-style-type: none"> Sistema Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo Social Conservación de obras Construcciones y urbanizaciones Administración y explotación de fincas Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares 	<ol style="list-style-type: none"> Operación Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo y Promoción Social Conservación de obras Construcciones y urbanizaciones Administración y explotación de fincas Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares 	<ol style="list-style-type: none"> Operación Sistema Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo y Promoción Social Conservación de obras Construcciones y urbanizaciones Administración y explotación de fincas Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
IMAS	<ol style="list-style-type: none"> Obras y vivienda popular Ayuda mutua y empresas comunitarias Programa de vivienda de interés social¹ 	<ol style="list-style-type: none"> Obras y vivienda popular² Ayuda mutua y empresas comunitarias 	<ol style="list-style-type: none"> Obras y vivienda popular con tres subprogramas: <ol style="list-style-type: none"> Administración de proyectos Ejecución de proyectos Ayuda mutua y empresas comunitarias 	<ol style="list-style-type: none"> Obras y vivienda popular Ayuda mutua y empresas comunitarias (PRECO) 	<ol style="list-style-type: none"> Obras y vivienda popular Dirección del PRECO
A y A	<ol style="list-style-type: none"> Obras urbanas Acueductos rurales Estudios y proyectos Mejoras a sistemas en operación Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU) Proyecto PIRRIS 	<ol style="list-style-type: none"> Obras urbanas (Acueducto Metropolitanano)³ Acueductos rurales Estudios y proyectos Mejoras a sistemas en operación Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU) Proyecto PIRRIS 	<ol style="list-style-type: none"> Obras urbanas (Acueducto Metropolitanano) Acueductos rurales Estudios y proyectos Mejoras a sistemas en operación Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU) Proyecto PIRRIS 	<ol style="list-style-type: none"> Obras urbanas Acueductos rurales Estudios y proyectos Mejoras a sistemas en operación Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU) Proyecto PIRRIS 	<ol style="list-style-type: none"> Obras urbanas Acueductos rurales Estudios y proyectos Mejoras a sistemas en operación Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU) Proyecto PIRRIS

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 *libert.*

4 Se anota entre parentesis el proyecto: Acueducto Metropolitanano, pues a veces al programa no se le denomina Obras Urbanas, sino Acueducto Metropolitanano.

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

mayoría de los programas no están formalmente elaborados: a excepción del Programa denominado PRECO, los otros fue necesario reconstruirlos a partir de información secundaria y entrevistas a funcionarios. (Ver Cuadro 1 que resume los programas de las instituciones estudiadas)

De todos estos hechos y tendencias señaladas en la formulación de las políticas estatales en el campo de la vivienda, quizás la observación más general y más importante que debe hacerse, es que las orientaciones y directrices —con independencia de su racionalidad y factibilidad— no se traducen en resultados empíricamente observables o en un mejoramiento efectivo de la situación que les dio origen y que constituye la fuente de su legitimidad. En los últimos diez años y en diferentes periodos de gobierno, múltiples han sido las "intenciones" de querer resolver el problema de la vivienda, pero, contrariamente, sus manifestaciones y nuevos signos son cada vez más dramáticos.

Por otro lado, las formulaciones de política por parte de las diferentes instituciones se encuentran desvinculadas de la realidad, en la medida en que difícilmente mantienen conexión con el proyecto político que las origina, y tampoco logran captar las necesidades sociales que las justifica.

3.2 Problemas relacionados con la ejecución de las políticas estatales en materia de vivienda

El proceso de las políticas estatales supone, además de la formulación, un encadenamiento de múltiples acciones, que longitudinalmente constituyen la fase de ejecución de las políticas y en cuyo interior también se manifiestan problemas que pueden afectar u obstaculizar el desarrollo y los resultados esperados de las orientaciones y directrices de política formuladas; o bien pueden expresar signos de políticas no explícitas como tales, que absorban un porcentaje variado de la energía institucional. En efecto, en el espacio de las acciones mismas, a menudo se producen diversos tipos de problemas, que modifican o impiden alcanzar los objetivos que persiguen las formulaciones de políticas decididas en el nivel directivo institucional.

La previsión insuficiente o inadecuada de los componentes básicos de la ejecución (y que representan el potencial de la acción institucional, a través de la cual se lleva a cabo la concreción de las políticas formuladas en término de resultados), adopta el significado de *problema*, en la medida que la puesta en marcha de los acuerdos de política no dispone de los insumos necesarios para desencadenar eficientemente un proceso de decisiones, que logre producir los resultados esperados; o bien, el desencadenamiento de decisiones sucesivas y simultáneas para redistribuir los insumos existentes, afecta directa o indirectamente los campos de poder intra e interinstitucionales previamente establecidos.

Entendemos por componentes básicos de la ejecución los siguientes: a) la capacidad de previsión institucional o planificación general y operativa para la ejecución;

b) los recursos humanos competentes; c) los recursos financieros y materiales, y d) la capacidad de acción efectiva.

La manifestación de los problemas que obstaculizan o impiden la ejecución de los programas, se detectó con base en los componentes básicos señalados y se expone a continuación:

a) Deficiente planificación general y operativa para la ejecución de las acciones institucionales

Esta deficiencia se inscribe dentro de la capacidad estructural de las instituciones y se manifiesta a través de diversos problemas, relacionados tanto con la capacidad técnica y política de las dirigencias institucionales, como con su cuerpo administrativo. La carencia de elaboraciones formales sobre la política institucional (y nacional), tiene incidencia negativa en las acciones que se llevan a cabo, por razones de imprevisión y porque tornan onerosa la inversión de recursos humanos y financieros dedicados a tales actividades.

Una limitación que también se señaló en el proceso de formulación de políticas, fue la permanencia de obstáculos en la comunicación efectiva entre los miembros de la Junta Directiva o nivel de autoridad superior, y las autoridades técnico-administrativas, así como entre éstas y el resto del personal técnico, administrativo, operativo y de servicios. En el nivel de las acciones, la razón política y la razón técnica se confunden y determinan acciones ambíguas y contradictorias, que con el transcurso del tiempo distorsionan los objetivos generales de los programas y las metas originalmente establecidas.

La característica de que la acción del Estado ha sido limitada y poco eficiente para resolver el serio problema habitacional, ha obligado a las instituciones a intervenir posteriormente en los acontecimientos (en este caso presiones por parte de diferentes grupos a través de invasiones de tierra, manifestaciones públicas, imposición de tugurios en zonas no aptas, etc.). Esto limita la acción previsor y planificadora de las instituciones, como le ha ocurrido el INVU y al IMAS, que deben resolver los problemas que ya han aflorado como tales y que en ocasiones (frecuentes en el IMAS) se definen prioridades por razones políticas.

El problema se acentúa por deficiencias cognitivas y de destreza práctica del personal de planta existente, que incide en la capacidad ejecutora. La mayoría de las instituciones no cuenta con los programas técnicamente elaborados y si lo han hecho no cumplen con las normas mínimas (objetivos, metas, cobertura, recursos, duración, etc.). La división del trabajo impide que los profesionales tengan una visión global del programa del cual son parte, de manera tal que algunos conocen al detalle el desglose del presupuesto, pero desconocen los objetivos y los resultados alcanzados. Así como otros conocen con minuciosidad las características socioeconómicas de las familias beneficiarias, sin saber cuál es la duración del programa y la fuente de financiamiento.

Por otro lado, existen insuficiencias y desadaptaciones de los instrumentos vigentes en la institución para la planificación, programación, ejecución y control de las actividades y de sus resultados.

b) Recursos humanos limitados

La mayoría de las instituciones carece de recursos humanos competentes para la ejecución de los acuerdos de política. La explicación podría estar en varios hechos: i) pocas son las oportunidades en que se reasigna personal adecuado para atender los acuerdos de política; ii) la relativa fijeza e inflexibilidad de habilidades del personal ya establecido, y iii) la rutinización de las actividades de la organización burocrática. Estas limitaciones son, sin embargo, difíciles de superar por ser inherentes a la organización burocrática. Por ejemplo, la decisión de contratar nuevo personal para ejecutar los acuerdos de política, plantea un problema que desborda el acto mismo de la realización particular, para ubicarse en la temática de la tecnoburocracia y en la tendencia institucional de enfrentar los problemas administrativos, por medio de la evasión de los obstáculos y la adición sistemática de personal. La contratación de personal nuevo, como alternativa excluyente para la ejecución de acuerdos de política, no deja de sugerir falsas soluciones a problemas internos, con el agravante de crear nuevos problemas si aquella contratación no se hace en virtud de regulaciones que garanticen la calidad del personal contratado y su uso racional por parte de la organización institucional. Entre otros aspectos no sería ocioso preguntarse dentro de la práctica de esta alternativa, ¿qué tipo de racionalidad y de justificaciones apoyan esta alternativa frente a?: i) los requerimientos conjuntos de realización de los acuerdos de política; ii) la ausencia de requerimientos en cuanto se refiere a tipos y calidad del personal y iii) las posibilidades, efectos y dificultades de la reasignación de personal para evaluar sus ventajas. Además, la contratación *per se* presupone por los menos de dos clases de consideraciones relacionadas con el proceso de realización, cuya no atención incide negativamente en la formulación y puesta en práctica de las políticas: una de ellas alude a requerimientos de previsión de funciones (derechos y responsabilidades), existencia de instrumentos de control y de supervisión que no riñan con el potencial de productividad del personal, existencia de una infraestructura que favorezca el desempeño de las actividades esperadas, inclusión de la naturaleza y funcionalidad de los sistemas de apoyo en la determinación de las expectativas de la contratación, etc. La otra se refiere a que la contratación por sí misma no garantiza ni es sinónimo de la ejecución de acuerdos, ya que el contexto en el cual esta actividad se efectúa, podría convertirse en obstáculo por falta de apoyo administrativo, absorción burocrática, impedimentos locales para el despliegue de destrezas, conflictos entre personalidades, etc.

Es importante destacar que los recursos humanos limitados no sólo revierten negativamente en el proceso mismo de la ejecución de las políticas, sino particularmente en la modificación, congelamiento o adopción de nuevas decisiones en la formulación de políticas.

c) Escasez de recursos financieros y materiales

Ha sido común en las instituciones vinculadas al problema de la vivienda, la escasez de recursos con que deben de trabajar. No es sino hasta el presente año en que se perfila una política nacional para el sector vivienda; sin embargo, el hecho de que no existiera, ha contribuido a que los recursos para las instituciones involucradas no sean estables.

Esta situación se vincula con la capacidad política y el apoyo efectivo que tenga la institución a nivel interno y externo. Se trata, por una parte, de la posibilidad efectiva de aumentar el monto de recursos financieros para la realización de los nuevos acuerdos; y por otra parte, de la posibilidad efectiva de redistribuir internamente el monto establecido de recursos financieros, como decisión concomitante de los acuerdos tomados.

En general, las instituciones carecen de una sólida base financiera y dependen del presupuesto nacional, con el agravante de que se destina una parte significativa de éste al pago de la deuda interna y externa.

Por otra parte, los limitados recursos nacionales de que se dispone, obliga a las instituciones a buscar crédito internacional que en variadas ocasiones define las características de los programas, las tasas de interés para los usuarios y la población a la que van dirigidas las soluciones.

Sobre las características del financiamiento se profundizó en la primera sección; sin embargo, era necesario plantearlo como un problema fundamental, que en muchas oportunidades ha obstaculizado y hasta determinado las acciones de los distintos organismos.

d) Capacidad de acción de las instituciones

Un componente básico en la ejecución de las políticas estatales es la capacidad de acción de las instituciones. En el campo de la vivienda, la acción del Estado ha sido limitada y poco efectiva para resolver el serio problema habitacional del país, que que se ha venido incrementando y evidenciando desde el Censo de Vivienda de 1973. Por las repercusiones de esta limitada acción institucional, se analizarán con mayor detalle algunas características de las instituciones, para vincular gastos ejecutados y soluciones efectuadas.

Debe reconocerse que el Sector Público ha hecho un esfuerzo grande por mejorar las condiciones habitacionales del costarricense; sin embargo, sólo ciertos sectores de la población han logrado un real beneficio mediante condiciones crediticias favorables para la construcción de sus viviendas.

Para tener una visión del comportamiento de las instituciones destacadas como elementos claves del Sector Vivienda, contamos con cuantificaciones que miden en alguna medida los niveles del gasto institucional en acciones de solución al problema del déficit de vivienda, y que brindan información sobre las soluciones habitacionales en ese período.

i) Los niveles del gasto en el período 1973-1983

El Cuadro 2 nos muestra cómo a nivel cuantitativo, es visible el peso cada vez mayor del gasto institucional por parte de los principales entes públicos, cuyas tareas están íntimamente ligadas a la dotación de viviendas o infraestructura y servicios para la construcción de ellas.

CUADRO 2

COSTA RICA: NIVELES DE GASTO DE ALGUNAS INSTITUCIONES
DEL SECTOR VIVIENDA 1973-1983
(en millones de colones)

Institución	Años			
	1973 ¹	1974 ¹	1978 ¹	1982 ¹
INVU	51,63	81,90	195,56	419,72
IMAS	21,98	29,44	76,93	168,18
A y A	72,17	111,16	148,13	366,88
IDA	19,92	24,36	n.d.	240,20

1 Son cifras que contemplan el gasto global institucional.

Fuente: Contraloría General de la República. Memorias Anuales.

De acuerdo con las cuantificaciones presentadas, constatamos el hecho de que el INVU ha sido en este período el que ha participado más fuertemente en cuanto a gasto público se refiere, en tareas propias del campo que describimos. En este mismo sentido, A y A por su parte ha tenido un segundo lugar en el período, con la excepción del año 1974 en que su gasto liquidado superó al INVU inclusive. En cuanto al IMAS, se nota que su participación ha sido bastante modesta y que su nivel de gastos en el período se acerca al que experimentó el IDA en el mismo lapso, sobre todo si tomamos en cuenta que son instituciones que también desarrollan programas de otra naturaleza.

Para 1983 contamos con cifras de los gastos programados para el año, con la salvedad de que la cifra corresponde al total de recursos financieros presupuestados

únicamente para los programas institucionales relacionados directamente con tareas en materia de vivienda. El Cuadro 3 nos ilustra lo apuntado.

CUADRO 3
COSTA RICA: NIVELES DE GASTO
PROGRAMADOS PARA ALGUNAS INSTITUCIONES
DEL SECTOR VIVIENDA 1983
 (en millones de colones)

Institución	Gasto programado
INVU	563,07 ¹
IMAS	18,34 ²
A y A	823,43 ¹
IDA	68,62 ¹

1 Gastos programados únicamente para los programas institucionales relacionados directamente con la vivienda.

2 Esta cifra no incluye el programa denominado de emergencia nacional, que presuntamente será ejecutado en este año y cuenta con un presupuesto de ₡ 297.732.600,00.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de Vivienda, ICAP, Contraloría General de la República.

ii) Soluciones habitacionales y ejecución de proyectos relacionados con la vivienda en el período 1973-1983 de algunas Instituciones

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

El Cuadro 4 nos muestra las soluciones habitacionales ejecutadas por el INVU en el período 1973-1983. No obstante, para el año 1982 no contamos con información, y en cuanto a 1983 es necesario poner énfasis en el hecho de que las cifras consignadas corresponden a las metas, que este Instituto se ha propuesto.

La acción del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, a lo largo de este período, se dividió en dos grandes áreas: actividades en vivienda y actividades de urbanismo. Así, para 1981, por ejemplo, al 31 de diciembre se habían terminado 3.362 soluciones de vivienda, por un valor de adjudicación de 219,1 millones de colones.

CUADRO 4

SOLUCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR
EL INVU Y VALOR DE ADJUDICACION EN EL PERIODO 1973-1983
(en millones de colones)

Años	Total		Viviendas construidas por el INVU ¹		Otras soluciones de vivienda ²	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
1973	1882	40,02	1054	27,60	828	12,41
1974	1368	39,08	732	24,87	636	14,20
1975	1354	49,28	847	37,21	487	12,07
1976	3882	143,60	1992	86,44	1890	57,16
1977	3279	131,52	2265	107,19	1014	24,32
1978	3144	123,16	1869	79,17	1275	43,98
1979	2743	130,22	1489	80,19	1254	50,03
1980	2356	149,01	1190	89,22	1166	59,79
1981	3362	219,08	1734	165,25	1628	53,83
1982	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983	5510	n.d.	2204	n.d.	3306	n.d.

- 1 Incluye vivienda en conjuntos residenciales, vivienda mínima y vivienda en comunidades rurales.
- 2 Incluye préstamos para la construcción, créditos rurales supervisados, créditos semiurbanos, ahorro y préstamo, etc.

Fuentes: — INVU. Memoria 1981.

— ICAP. Proyecto de Investigación "Estado, Políticas Estatales y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica". Inventario de Programas de Vivienda del INVU de 1983.

De la labor física realizada, 1.734 unidades por un valor de 165,2 millones de colones, corresponden a viviendas construidas en urbanizaciones. 780 unidades, por un valor de 5,8 millones de colones, son lotes fundamentalmente en zonas urbanas, que fueron adjudicados bajo el programa de vivienda progresiva para familias de muy reducidos ingresos. Luego, sigue en importancia cuantitativa 349 lotes urbanizados por un valor de 10,2 millones de colones; 300 préstamos para vivienda bajo el Sistema de Ahorro y Préstamo con un valor de 30,7 millones de colones; 98 préstamos bajo el Sistema de Convenios Especiales con el Sector Público y Privado por un monto de 2,2 millones de colones; y 52 préstamos en zonas semiurbanas, 37 créditos supervisados rurales, 12 préstamos para reparaciones y mejoras por un valor total para estos tres renglones de 5,0 millones de colones.

En cuanto a funciones en el área del urbanismo, durante 1981 el INVU continuó con el estudio de planificación urbana denominado Plan Regional Metropolitano, y actividades de Planificación Urbana en los Centros Intermedios: plan de ordenamiento del gran Puntarenas, ordenamiento de El Playón de Barranca, y asesoría a las municipalidades del gran Puntarenas.

En un seguimiento retrospectivo, vemos que de acuerdo con el Cuadro 4 que contiene las soluciones de vivienda realizadas por el INVU en el período 1973-1983, en 1979 las soluciones llegaron a 2.743 por un valor de 130,2 millones de colones. La distribución geográfica de los conjuntos de vivienda construidos y de los créditos otorgados durante el año 1979, muestra la tendencia general de los programas de esta institución durante los últimos años.

CUADRO 5

INVU: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA Y CREDITOS OTORGADOS

Provincia	Número de soluciones	Valor en millones de colones
<u>Costa Rica</u>	<u>2.743</u>	<u>130,2</u>
San José	1.439	84,8
Alajuela	262	8,4
Cartago	191	6,0
Heredia	76	2,6
Guanacaste	130	3,3
Puntarenas	483	18,2
Limón	162	6,9

Fuente: INVU. Memoria 1979.

Con las cifras así distribuidas, podemos constatar que la proporción de las soluciones de vivienda realizadas por el INVU, por provincia en el año 1979 es la siguiente:

San José	52,5%	Limón	5,9%
Puntarenas	17,6%	Guanacaste	4,7%
Alajuela	9,6%	Heredia	2,8%
Cartago	6,9%		

Además, del total de soluciones distribuidas por provincias, 1.828 se ubican en la zona urbana y 915 en las zonas rurales.

Las actividades de urbanismo en 1979 tuvieron como áreas de atención, entre las que destacan el plan regulador parcial de industrias para la región metropolitana; el plan de ordenamiento urbano para la región metropolitana, y tareas de planificación local, tales como la entrega de planos catastrados a familias precaristas y planes de ordenamiento en localidades mayores (Guápiles, Quepos, Parrita y Puriscal).

Para 1976, el INVU logró construir y financiar un total de 3.882 soluciones de vivienda en todo el país (véase Cuadro 4). De las 3.882 soluciones de vivienda terminadas en ese ejercicio, por un valor total de 143,6 millones de colones, 1.560 fueron construidas en conjuntos con todas las facilidades de urbanización, 312 viviendas se edificaron bajo normas de urbanización y construcción mínima, destinadas a familias de muy reducidos ingresos económicos provenientes fundamentalmente de zonas marginadas urbanas, 827 soluciones corresponden a lotes que fueron habilitados en urbanizaciones con todos los servicios de infraestructura, 144 correspondieron a préstamos hipotecarios para vivienda bajo el Sistema Contractual de Ahorro y Préstamo, y finalmente 1.059 soluciones fueron viviendas construidas en comunidades rurales y préstamos supervisados que beneficiaron a familias de áreas rurales.

En el área del urbanismo, la acción del Instituto se orientó en dos grandes actividades: 1) El Plano Urbano Nacional y, 2) La Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana. En la primera se destacó el Programa Integrado de Vivienda de Interés Social (PROVIS), y la recepción de asistencia técnica en vivienda y desarrollo urbano. Con respecto a la OPAM (Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana), continuó con la labor de diagnóstico de las actividades y uso del suelo urbano en la zona de alta densidad de población, para ir ajustando y proyectando los planes de ordenamiento, compatibles con el crecimiento continuo que se da en el espacio ocupado por el gran San José.

Si analizamos la labor del INVU en los últimos 10 años podemos concluir que el promedio de soluciones por año no sobrepasa las 2.594. Además, la diferencia entre el número de viviendas construidas y cualquier otro tipo de soluciones es muy leve, a excepción de 1977 donde predominó la construcción de viviendas.

El comportamiento institucional en este período no sufre cambios notorios en el tipo y en el número de soluciones; sin embargo, al confrontamos esta situación con los niveles del gasto, encontramos que el INVU es la institución que no sólo ha absorbido la mayor parte de los recursos, sino que su aumento ha sido mayor que el resto de instituciones.

Para 1983 el accionar del INVU, de acuerdo a las metas establecidas, parece mostrar pautas diferentes: el número de soluciones aumenta a 5.510, que representa una diferencia de 2.148 con respecto a 1981; también, el número de viviendas construidas disminuye y predominan otro tipo de soluciones como lotes con servicios y

créditos para ampliaciones y mejoras. Los resultados durante el presente año permitirán evaluar si realmente hubo una modificación en las acciones del INVU para contribuir a disminuir la enorme brecha entre las respuestas institucionales y las demandas de la población.

Instituto Mixto de Ayuda Social

Con base en los informes de avance de los proyectos realizados por el IMAS en su Programa Obras y Vivienda Popular en el período 1971-1982, vemos que en cuanto al número de viviendas construidas alcanzó un total de 7.049,9.

CUADRO 6

IMAS: VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN EL PERIODO 1971-1982

Años	Viviendas	Años	Viviendas
1971-72	950,0	1978	465,0
1973	676,0	1979	894,0
1974	457,0	1980	994,0
1975	674,0	1981	342,9
1976	828,0	1982	13,0
1977	756,0		
Total 1971-1982: 7.049,9 viviendas			

El tipo de obras que la Institución ha construido, además de viviendas propiamente tales, son: albergues para ancianos, puestos rurales de salud, obras de infraestructura y otras obras no especificadas.

El ámbito territorial cubierto por estos tipos de soluciones, está compuesto por todo el territorio nacional, aunque San José recibe los mayores beneficios. Así, por ejemplo, en 1971-1972 en San José se concentró el mayor número de soluciones; lo mismo ocurrió en 1977, 1980, 1981 y 1982, como se muestra en en el Cuadro 7.

Para el presente año de 1983, el IMAS se propone la construcción de 2.976 viviendas, bajo el supuesto de que se cuenta con el presupuesto extraordinario del Programa denominado de Emergencia Nacional.

A lo largo del período objeto de revisión (1973-1983), el Instituto se ha orientado a acciones de construcción de viviendas en primer término y, en segundo lugar, —sobre todo a partir de 1978—, a tareas de cooperación, dirección técnica y asesoría

CUADRO 7

IMAS: PROGRAMA DE OBRAS Y VIVIENDA POPULAR
DISTRIBUCION POR PROVINCIAS DEL NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS
(en unidades equivalentes)¹ 1971-1982

Provincia	Total	Número de viviendas por año										
		1971-72	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ⁴
San José	1.904,75	328	123	124	124	120	260	129	150	426	107,75	13
Alajuela	614,50	123	55	5	15	68	36	46	84	155	27,50	-
Cartago	775,20	81	76	25	32	63	41	135	71	213	38,20	-
Heredia	324,00	9	32	19	9	68	23	25	23	68	48,00	-
Guanacaste	900,00	35	45	5	225	289	74	104	63	47	13,00	-
Puntarenas	1.264,95	143	108	27	197	183	36	23	415	40	92,95	-
Limón	149,50	-	-	-	-	37	55	3	-	40	14,50	-
Todo el país ²	1.117,00	231	237	252	72	3	231	-	88	5	1,00	-
TOTAL	7.049,90	950	676	457	674	828	756	465	894	994	342,90	13

1 Incluye además de viviendas, albergues, puestos de salud, obras de infraestructura, otras obras.

2 Se refiere al programa de construcción de viviendas en lote individual en todo el país.

3 Se refiere al programa de construcción de viviendas en lote individual en todo el país.

4 Hasta julio de 1982.

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social. 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.*

a los grupos marginados del país, con el fin de que se organicen para resolver su problema habitacional.

Con ello se pretende que, por medio de la autogestión, los grupos y familias beneficiarias se incorporen a la formación de empresas comunitarias, tales como artesanía, pequeña industria y otros. La intención de trabajar en programas cooperativos interinstitucionales, ha sido uno de los objetivos del IMAS desde su creación y otra de las orientaciones que han privado en su accionar.

Debido a los insuficientes recursos financieros con que ha contado la Institución desde su fundación, por medio de la ejecución de su Programa Obras y Vivienda Popular se manifiesta que se ha utilizado al máximo la experiencia acumulada por las distintas instituciones, así como los recursos que han podido aportar para la construcción de vivienda. Es en ese sentido en que podemos constatar la participación permanente del Programa de Asignaciones Familiares en la gestión del IMAS durante esta década, pero fundamentalmente para programas asistenciales.*

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

El A y A ha tenido la mayor participación cuantitativa y cualitativa del sector público costarricense, en la construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados de alguna manera con la vivienda, que se han ejecutado en el período 1973-1983. El ámbito territorial de su gestión es de carácter nacional, así como su ámbito poblacional. No obstante, con base en cuantificaciones globales sobre la población beneficiada con abastecimiento de agua y disposición de excretas a lo largo del período, sus servicios no abarcan a la totalidad de la población del país.

En las acciones de apoyo al sector vivienda y asentamientos humanos, se destacan servicios de acueductos y alcantarillados rurales por una parte; servicios de acueductos y alcantarillados urbanos; además de acciones para dotar de estos mismos servicios, pero circunscritos al Área Metropolitana.

Desde 1978, A y A ha tenido una misión más, que ha consistido en asesorar y financiar sistemas de acueductos no administrados por la Institución, los cuales generalmente son manejados por las Municipalidades del país o por Juntas Administradoras (v. gr. Empresa de Servicios Públicos de Heredia).

El Cuadro 8 nos informa sobre los proyectos que a su vez constituyen los programas de mayor peso en la actividad de A y A. Estos proyectos, aunque no se iniciaron precisamente en 1973, han ocupado la totalidad del período objeto de estudio, a saber 1973-1983.

* La gestión del IMAS se ha concentrado en atender los casos de pobreza extrema, beneficiando alrededor de 34.000 costarricenses según cifras oficiales.

CUADRO 8

A y A: PROYECTOS INICIADOS O EN PROCESO
DE CONSTRUCCION A 1983

Nombre del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de conclusión
1. Acueducto Metropolitano	1960	1984
2. Alcantarillado Metropolitano	1960	1984
3. Acueductos Rurales	1965	1982 ¹
4. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos	1978	n.d.

1 La fecha oficial es la consignada; no obstante, para 1983 se tiene como objetivo en este proyecto, la construcción de acueductos de localidades rurales concentradas.
Fuente: ICAP. Inventario de programas de las instituciones claves del Sector Vivienda.

La primera etapa del proyecto Acueducto Metropolitano, logró realizar las llamadas obras de emergencia y el proyecto Puente de Mulas, que consistió en la inyección de 500 litros por segundo de agua potable al sistema de San José. La segunda y tercera etapas de este proyecto, están constituidas por tareas para colocar el sistema de abastecimiento de agua del Área Metropolitana de Costa Rica, en buena condición de operación.

El tercer proyecto: Acueductos Rurales, benefició hasta 1982 a un total de 451 localidades rurales del país con la construcción de sistemas de acueductos. En esta tarea, A y A incorporó una modalidad de trabajo en la construcción de sistemas de acueductos, la cual es denominada desde 1978 Programa de Ayuda Comunal. Se trata de la incorporación de las comunidades en el proceso, pues comparten las responsabilidades de su ejecución con el Instituto.

El proyecto Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos ha tratado de resolver la problemática del agua potable en las localidades urbanas del país, cuyos sistemas no son operados por A y A. El problema de que adolecen las localidades con este tipo de acueductos, es el de que la capacidad técnica de la Municipalidades es limitada y a lo sumo les permite atender parentóricamente los aspectos puramente cuantitativos del suministro del agua. Los aspectos cualitativos no son considerados, pues el control de la calidad del agua requiere de una tecnología costosa y especializada, con la que no cuentan.

Las cifras oficiales respecto de la población total beneficiada con abastecimiento de agua y disposición de excretas en Costa Rica, no incluyen lamentablemente los

CUADRO 9

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.

años 1981 y 1982; no obstante, como referencia sobre la mayor parte del período de análisis se presentan en el Cuadro 9.

Los problemas relacionados con la ejecución de las políticas estatales en materia de vivienda demuestran que los programas, proyectos y actividades que se impulsan, requieren también de una reorganización institucional que garantice la efectividad de las acciones. A pesar de que en el presente trabajo no se profundizó en características específicas de cada una de las instituciones vinculadas al problema de la vivienda, de manera general podemos destacar algunas de las limitaciones que aunque de distinta naturaleza obstaculizan las respuestas estatales. Dichos organismos carecen de una sólida base financiera y operan dependiendo de créditos internacionales y de reducidos montos del presupuesto nacional que demuestran inestabilidad en la asignación de recursos para vivienda. Además, las acciones están limitadas desde el punto de vista operativo por el alto grado de burocratización y la carencia de una forma de organización que les permita controlar el financiamiento, mercado y construcción de viviendas.

La limitada concepción del problema y la falta de control de los factores generadores del mismo son una demostración de que los esfuerzos en este campo no sólo están mal orientados, sino que agudizan las manifestaciones de la pobreza y atentan peligrosamente contra el principio de justicia social.

NOTAS

- 1 Hay quienes prefieren utilizar la categoría "régimen político", para referirse al escenario donde se expresan modalidades concretas del juego político y donde obviamente se puede captar —a través de las políticas estatales que impulsan— la capacidad de dominio y coerción de algunos grupos, las formas de legitimidad y apoyo que utilizan y las formas de respuesta política a los requerimientos y demandas de los grupos sociales. Hemos analizado este tema en González, Vinicio y otros, "El Estudio de las Relaciones Estado-Sociedad: Una Opción para el Conocimiento Integrado de los Regímenes de Gobierno, las Políticas Públicas y el Desarrollo Administrativo en Centroamérica", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 3, San José, ICAP, julio-diciembre de 1982, pp. 101-123.
- 2 Atria, Raúl, "Anotaciones para el Análisis Político de las Políticas de Población: La Relación entre la Estructura de Poder y la Acción Pública", en: *Estructura Política y Política de Población*, Chile, PISPAL y CELADE, 1977, p. 139.
- 3 Pirez, Pedro, "Estado y Economía: Dos Perspectivas Teóricas", en: *Foro Internacional*, No. 20, México, El Colegio de México, 1979, pp. 25-26.
- 4 Cfr. ICAP, *Diseño de Investigación: Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica*, Costa Rica, junio de 1982, pp. 11-16.
- 5 *Ibid.*, p. 13.
- 6 Lavell, Pirez y Unikel, *El Estado y la Cuestión Regional en México*, Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, El Colegio de México, 1978, p. 107.
- 7 *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Documento CEDES/CLACSO, Argentina, 1976, p. 17.
- 8 Como se hizo un inventario de programas de todas las instituciones involucradas en el sector vivienda, tanto en el momento actual como en años anteriores, se elaboró una síntesis de cada una de las instituciones, experiencia que permitió elaborar el presente documento.
- 9 *Plan Nacional de Desarrollo "Gregorio José Ramírez" 1979-1982*, p. 209.
- 10 *Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la Tierra" 1982-1986*, pp. 117-118.