

Revista Centroamericana de Administración Pública

13

14



Tema:

**Políticas
de vivienda**

en este número

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

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

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

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

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

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

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

**Rokael Cardona
Braulia Thillet**

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

Guillermo Molina Chocano

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

Roberto Dada R.

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

Angel Blas

Silvia Hernández Ruiz

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

Carmen Ma. Romero

Julia De la O

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

Amelia de Pérez

Xiomara Rodríguez

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

Braulia Thillet

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

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 13 y 14

Julio/Diciembre/1987

Enero/Junio/1988

★ Director

Carlos Cordero d'Aubuisson

★ Editor

Rethelny Figueroa

★ Comité Editorial

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

★ Coordinación Programa Editorial

María Cecilia Alvarado Van Patten

★ Departamento de Publicaciones

Sebastián Vaquerano

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

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



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

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

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

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

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

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

Revista Centroamericana de Administración Pública

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

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

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

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

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

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

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

Los objetivos generales fueron los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

artículos

Políticas de vivienda en Guatemala: Medidas de corto plazo y poco alcance

Rokael Cardona*

Braulia Thillett**

EN ESTE ARTICULO SE ANALIZAN ALGUNOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FORMULACION, EJECUCION Y EVALUACION DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN GUATEMALA

INTRODUCCION

Uno de los objetivos que persigue este artículo es analizar algunos aspectos relacionados con las políticas públicas que atienden el problema de la vivienda urbana en Guatemala; es decir, su formulación, ejecución y evaluación. Un segundo objetivo va un poco más allá del contenido local del estudio, cuando aspira a integrar sus proposiciones en la organización general del proyecto realizado por los equipos de investigación que trataron el tema en Centroamérica y Panamá y que versaron sobre la problemática de las políticas de vivienda y la pobreza crítica urbana en la región.

El punto de partida del análisis es el contexto en el que se formulan dichas políticas. Estas obedecen a situaciones concretas, que son conformadas ins-

titucionalmente de acuerdo con las fuerzas sociales que se mueven dentro de la dimensión política de la sociedad, suponiéndose a su vez una dinámica entre la sociedad civil y la esfera estatal. Por lo tanto, no sólo es importante identificar cuáles son esas fuerzas, y determinar su peso relativo en el momento en que las políticas son formuladas, sino también conocer de qué manera está estructurado el régimen político y qué capacidad tiene de reflejar, en sus acciones, un consenso que sea, a la vez, garante de la continuidad de las fuerzas que propiciaron tales acciones.

Es importante señalar que el mantenimiento del orden social puede darse de dos maneras: a través del consenso de los diversos grupos sociales que conforman la totalidad de una sociedad dada; o por medio de la coerción.

En el primer caso, el Estado trata de satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales afectados para lograr su apoyo y mantener la estabilidad del régimen político ya es-

* Investigador del INAP.

** Investigadora del ICAP.

tablecido. Esta búsqueda del consenso social, podríamos decir, es una característica de los regímenes democráticos.

En el segundo caso, la permanencia del régimen político está supeditada al uso de la fuerza, ya que el sistema no está en capacidad, o no está enfocado a resolver las demandas de los grupos sociales mayoritarios, puesto que son otros grupos sociales los que tienen mayor capacidad de influencia, por estar representados en las esferas donde se toman las decisiones y se formulan las políticas públicas.

En la medida en que aumentan los conflictos originados por las demandas no satisfechas, el Estado recurre cada vez más a la represión para mantener en el poder a los grupos hegemónicos. De esta manera, la búsqueda del consenso queda relegada y, por ende, las demandas sociales urgentes quedan rezagadas "indefinidamente", satisfaciéndose solamente las demandas de pequeños sectores sociales que le sirven de apoyo social existente.

Ahora, ¿cómo podemos comprobar el alcance de las políticas de vivienda?. Sería necesario partir de un enfoque que permita medir los efectos de dichas políticas en las situaciones reales. O sea, en qué magnitud su puesta en práctica produce o tiene posibilidad de cambiar la situación por la cual se habían formulado.

En el análisis de las políticas de vivienda se hace necesario tomar en cuenta las acciones que han llevado a cabo las instituciones que tienen que

ver con el sector vivienda en Guatemala. De esta manera, podremos tener una idea más clara de cómo se han instrumentado tales políticas, viendo si lo anterior guarda relación con lo esbozado en los diversos documentos donde se formula lo que, en teoría, debe ser el blanco de dichas políticas. Es decir, el sector o los sectores sociales sobre los cuales deben recaer las acciones concretas que efectúan las instituciones del sector habitacional.

Habría que tomar en cuenta, tal como lo señala Dror que, "una política puede parecer excelente en términos de su forma, pero sin embargo, puede ser una simple fachada sin oportunidad de afectar la realidad hacia la cual estaba supuestamente dirigida..."¹ o sea, que la mera formulación de una política no garantiza que lo que propone llegue a materializarse como tal. Por ejemplo, se formula una política de vivienda donde se estipula que los esfuerzos del Estado hacia ese sector estarán encaminados a satisfacer la demanda de vivienda de la población de menores ingresos. Sin embargo, observamos que son otros los grupos sociales que tienen acceso a los diferentes programas de vivienda. Esto significa que en realidad la política de vivienda es una política dirigida a satisfacer las necesidades de vivienda de esos grupos sociales, y no hacia los sectores de menores ingresos, sin descartar con lo anterior el que algunos de los beneficios habrán de llegar también a esos sectores.

De inmediato pasaremos a examinar cuatro aspectos que, en el estudio empírico de la temática, encontramos, cuando se intenta plantear los principales problemas asociados con las políticas de vivienda:

1. Dror, Yeheskel, Public Policymaking Reexamined. Penn. U.S.A., Chandler Publishing Company, 1968, p. 34.

- a. La institucionalización del sector vivienda;
- b. El conflicto interburocrático y sus efectos en la definición de una política integrada;
- c. Las dificultades financieras del sector; y
- d. El problema de la tierra urbana y el papel del sector público.

La institucionalización del sector vivienda

Según pudo constatarse con la investigación realizada, no es sino después del terremoto de 1976 cuando comienza a formalizarse efectivamente una Política Nacional de Vivienda. Este hecho genera un proceso coyuntural en el que se observa una coordinación real entre las instituciones relacionadas con el sector vivienda.

Si retrocedemos un poco en la historia de lo que ha sido el sector habitacional podemos sustraer aquellos elementos básicos que favorecen la reconstrucción de sus características anteriores a 1976. Además obtendremos una visión más global de lo que han sido las políticas de vivienda en este país, en el sentido siguiente: a) cotejar si ha existido continuidad en el enfoque que se les ha dado al formularlas y ejecutarlas; b) inferir si se han dado en condiciones que favorecieran u obstaculizaran la institucionalización del sector vivienda.

El sector vivienda: una visión panorámica de su historia

Como se menciona en el estudio realizado, en los momentos posteriores a los fenómenos telúricos ocurridos en Guatemala es cuando se han conformado las mejores condiciones para la puesta en marcha de virtuales o explícitas políticas públicas de vivienda. Es, por consiguiente, de interés analítico ubicar cuáles son esas condiciones y si estaban presentes antes de las catástrofes naturales y, a su vez, dilucidar qué intereses económicos sociales y políticos particulares se han beneficiado con dichas políticas.

Ante las consecuencias de los terremotos de 1917-1918, estando en la Presidencia de la República el abogado Manuel Estrada Cabrera -quién ejerció el poder en forma autoritaria-dictatorial durante 22 años-, se tomaron las primeras medidas para "la urbanización de campamentos". Tales medidas se mantuvieron vigentes durante el régimen del General José María Orellana (1921-1926). De acuerdo con la información de esa época, las medidas no proporcionaron solución alguna al problema de vivienda urbano ya existente. Su mención, sin embargo, es valiosa debido a que constituye una primera preocupación gubernamental en este campo.

Es durante la administración del General José María Orellana cuando se impulsa la primera acción concreta de orden infraestructural, consistente en donar tierras de la finca nacional "Los Llanos de Palomo", para lotificación y construcción de vivienda urbana. Esta medida podría ubicarse como una

primera decisión e instrumentación de política gubernamental, dado que fue mucho más específica y orientada hacia la solución del problema habitacional. Tal calificativo parece ser adecuado, aún cuando sus objetivos implícitos no fueran más allá de la preocupación social por ordenar los primeros asentamientos periféricos en momentos en que se dio un incremento migratorio y un ambiente de libertad política tras el derrocamiento de Estrada Cabrera y la primera posguerra mundial.

La donación de extensiones territoriales de propiedad nacional, como política pública de asentamientos humanos se mantuvo durante el periodo del General Lázaro Chacón. Esta administración donó terrenos en algunos de los barrios antiguos de la ciudad: "El Gallito" y "La Palmita", a varias familias procedentes del interior del país que habían llegado recientemente a residir en la ciudad. La simple donación, sin embargo, dejó sus indelebles huellas en estos barrios, en donde actualmente predominan los asentamientos deteriorados y residen en condiciones de hacinamiento, extensos contingentes de población de extracción popular.

En la administración del General Jorge Ubico -quien ejerció el poder en forma autoritaria-dictatorial durante 14 años- se esbozaron las primeras directrices públicas que permitieron adquirir vivienda propia a un segmento de población de ingresos bajos. Tales decisiones representan una forma de superación de la visión anterior, en el sentido de no limitar la acción estatal a la donación de terrenos, sino de incidir en la construcción misma de viviendas

de bajo costo. El programa de "viviendas económicas", para obreros de bajos ingresos se tradujo en la formación de la "Colonia Ubico", de 128 casas. La institución encargada de ejecutar dicha política fue la Municipalidad Capitalina, carente de autonomía durante este régimen político. El financiamiento estuvo a cargo del Crédito Hipotecario Nacional, y el precio por vivienda varió entre 1.400 y 2.700 quetzales, de aquella época. La administración ubiquista determinó que la forma de pago fuera en cuotas que oscilaran entre 13.50 y 30.00 quetzales mensuales, cantidad que aparentemente era razonable. Pero al comparar el monto de las amortizaciones con el nivel de ingresos de aquella época, cuando por ejemplo, un maestro de educación primaria tenía un salario mensual de aproximadamente 20.00 quetzales, se aclara esa impresión. En cambio, se deduce que el programa de "viviendas económicas" no estaba realmente orientado a satisfacer las necesidades de los obreros de ingresos bajos o, por lo menos, al promedio de la fuerza de trabajo que devenga salarios menores al monto mensual de las amortizaciones, sino que se dirigía hacia grupos sociales de mayor ingreso (sectores medios), o bien hacia sectores obreroartesanales (agrupados en gremios y fraternidades) que apoyaban al régimen establecido.

Durante el primer período del gobierno democráticorevolucionario, estando en la presidencia el doctor en pedagogía Juan José Arévalo, fueron impulsados tempranamente dos proyectos habitacionales para estratos populares; y se construyeron varios complejos de establecimientos

educativos de carácter público en diversos barrios de composición popular: las escuelas "Tipo Federación". Los proyectos habitacionales culminaron con la formación de la Colonia Labor, con 181 viviendas de cinco tipos diferentes, y costos unitarios que oscilaban entre 1.200 y 3.100 quetzales; y la Colonia Bethania, con 620 viviendas con un costo medio de 3.400 quetzales. En esta ocasión fue la Dirección General de Obras Públicas la institución encargada del diseño y construcción de las mismas.

Sin embargo, la importancia que reviste este período consiste en que durante su corto intervalo se comienza a definir una política de vivienda y una preocupación mucho más clara y precisa en relación con los esbozos de política anteriores, acerca de la participación del Estado en la solución del problema habitacional. En 1948 se aprobó la Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para vivienda popular y el 26 de junio de ese mismo año se creó el Instituto Nacional de Fomento de la Producción (INFOP), el cual contó con un departamento de vivienda popular dentro de su estructura organizacional. Sobre este particular es oportuno indicar que, a pesar de la intencionalidad de los programas que el INFOP impulsó, éstos no llegaron, estrictamente hablando, a los sectores populares. En 1950 el INFOP puso en marcha un proyecto de construcción de casas para Jefes y Oficiales del Ejército, ubicado en la zona 9 de la ciudad capital -en cuyo radio de superficie se asienta un sector considerable de los grupos económicamente dominantes del país-. Los costos de las viviendas oscilaron entre 2.500 y 5.000 quetzales.

Como ha podido observarse, a lo largo de los regímenes políticos indicados, comenzaron a perfilarse ya políticas de vivienda que van a servir de base para la creación de instituciones destinadas específicamente a la atención de esta inquietud sectorial.

Es precisamente a partir del segundo período del régimen de gobierno democráticorevolucionario, cuando comienzan a delegarse estas tareas a instituciones específicas. La administración, encabezada por el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, continuó con la tónica establecida por el gobierno de Arévalo en cuanto a las directrices en materia de vivienda. Sus aspiraciones se dirigían hacia el desarrollo de programas masivos de vivienda urbana y rural, dentro del contexto de un plan de desarrollo agrario e industrial.

En 1952, el INFOP intentó ejecutar tres proyectos habitacionales: "Matamoros", "El Rosario" y "Las Victorias". De éstos, únicamente logró realizar el último, con un total de 104 viviendas. Sin embargo, hasta ese año, esa institución había concedido 332 préstamos para vivienda, por un monto de 817.747 quetzales, incluyendo en ellos 100 casas para Oficiales del Ejército equivalente al 25% de los recursos invertidos.

Hacia 1959, durante la administración del Coronel Carlos Castillo Armas (quien llegó a ocupar la Presidencia de la República por medio de un plebiscito, después de encabezar una invasión armada con apoyo foráneo) se creó, adscrito a la Presidencia de la República, el Instituto de Vivienda Urbana de Guatemala (IVUG). Surgió como respuesta del Estado a la

problemática de la vivienda popular del área urbana del país, logrando atender parcialmente las demandas de la población. En ese mismo año, como consecuencia de un convenio de cooperación firmado entre Guatemala y los Estados Unidos, el IVUG se transformó en el Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda (ICIV). El objetivo del ICIV era desarrollar programas de interés social mediante el sistema "esfuerzo propio y ayuda mutua". El ingreso necesario para ser un futuro beneficiario debía estar entre los 65.00 y los 130.00 quetzales mensuales. Su actividad principal fue la producción de viviendas de bajo costo, pero finalmente hubo necesidad de transformarlo en otra entidad con más capacidad organizacional, a efecto de procurar una mejor solución al problema habitacional. De este modo surgió el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) durante la administración del Coronel Enrique Peralta Azurdía.

El fin que perseguía el INVI era -como se cita en el texto de Evaluación de proyectos- "Planificar y ejecutar los programas habitacionales del Estado, de acuerdo a los lineamientos de un plan general".² Su fuente principal de financiamiento fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El ingreso necesario para ser un futuro beneficiario de sus programas estaba dentro de la siguiente escala: programa de autoconstrucción: Q. 123.00 mensuales; programa de construcción directa: Q. 148.00 mensuales;

y mediante el sistema FHA, Q. 226.00 mensuales.

La institución contaba con personería jurídica y patrimonio propios. Sin embargo, durante los siguientes años se hicieron evidentes las limitaciones que esta institución confrontaba para la obtención oportuna y suficiente de recursos financieros, ya que carecía de los instrumentos adecuados para captarlos. Durante su existencia, se desarrollaron actividades planificadoras de gran valor. Una de éstas fue el Seminario Regional sobre el Problema Habitacional en Centroamérica (1972), realizado con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este evento se destacaron algunas deficiencias que presentaba el Sector Vivienda entre las cuales resaltaban las siguientes: escasez de recursos financieros; pobre coordinación institucional, sobre todo en torno a los planes de desarrollo urbano y su incidencia en los problemas de la vivienda y en sus formas de atención; insuficiente investigación del rubro habitacional; inadecuada legislación, alusiva a la tenencia de la tierra urbana, y otros requerimientos infraestructurales.

Como resultado de diversas actividades, que demostraban la inconveniencia de tales deficiencias, en 1973 el Instituto nacional de la Vivienda fue transformado en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). A diferencia del Instituto Nacional de Vivienda, entidad que en el artículo 4 de su Ley Orgánica contempla que éste era "un órgano estatal específicamente encargado de planificar y ejecutar los programas de construcción de viviendas destinadas a familias de ingresos moderados",³ el

2. Castañeda y colaboradores. Evaluación de Proyectos BANVI 78. Guatemala, 1978, s.p.

3. INVI, Ley Orgánica, 1965.

BANVI, en el artículo 2 de su Ley Orgánica, estipulaba que: "El Banco Nacional de la Vivienda, es un órgano financiero del Estado que tiene por objeto la realización de programas de desarrollo urbano y de construcción de vivienda que satisfagan las necesidades de la población de menores ingresos".⁴

Tales cambios en las atribuciones institucionales implican, de hecho, que aumentaría la cobertura poblacional y territorial de las actividades del BANVI al extenderse los programas a otras capas sociales más amplias, lo cual debió incidir administrativamente en factores de eficiencia, principalmente en la planificación de sus actividades y en la capacitación de personal y la disponibilidad de recursos.

Con la creación del BANVI se buscaba generar un sistema nacional que permitiera la captación de una parte significativa del ahorro interno del país, para dirigirlo a programas de viviendas de bajo costo. Pero la acción que permite el BANVI alcanzar esta finalidad se ha visto frenada por la legislación bancaria a que está sometida el BANVI, y por la pobre estructuración del Sector Vivienda.

Como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Vivienda 1979-1982, el mismo se encuentra formado por una constelación de entidades e instituciones públicas y privadas cuya actividad no responde a una acción coordinada y conjunta dirigida a brindar atención a la demanda habitacional del país.

Esto se agrava por la falta de decisión a nivel de política nacional, impidiendo así el alcanzar el objetivo social redistributivo encaminado a generar una acción fuerte en la captación del ahorro interno para atender las necesidades habitacionales de la población de escasos recursos. De otra manera, se hace difícil desarrollar programas de vivienda popular que solucionen el déficit habitacional, ya que el depender de financiamiento externo frena, desde ya, esos intentos. Este tipo de financiamiento da lugar a que se exijan una serie de requisitos para la obtención de los préstamos de vivienda, donde no cualifica un fuerte segmento de población.

Una afirmación de Rosada deja al descubierto las limitaciones del BANVI en cuanto a su contribución para reducir el déficit habitacional en los sectores sociales que demandan vivienda popular: "adquiere especial importancia el hecho de que, del total invertido por BANVI en 1978 (Q.9.053.640), únicamente un 11 por ciento de sus recursos fueron destinados a programas de vivienda popular, ya que el resto de la inversión está orientada hacia la construcción de apartamentos -multifamiliares- para estratos de población con ingresos entre Q. 250.00 y Q. 700.00 mensuales".⁵

Si comparamos el monto mínimo de ingresos mensuales requeridos por la institución para las adjudicaciones, con la distribución de los ingresos en el Área Metropolitana de Guatemala, podríamos observar que el BANVI estaría atendiendo fundamentalmente a un 20 por ciento de las familias que perciben ingresos mensuales promedio de Q.400.00; especialmente a través de los

4. BANVI, Ley Orgánica, 1973.

5. Héctor Rosada. La vecindad popular en el área metropolitana de Guatemala. Tesis de graduación, Guatemala, 1980, p. 108.

proyectos habitacionales multi-familiares. Sin embargo, los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos reflejan que el 55 por ciento de los hogares del área urbana central perciben ingresos inferiores a dicho promedio. Lo cual demostraría que los sectores verdaderamente necesitados de una solución habitacional están excluidos de las políticas locales de dicha institución, a pesar de lo estipulado en su Ley Orgánica.

Como bien sostiene Rosada, refiriéndose a los recursos financieros para la vivienda, "es necesario partir del supuesto, cada vez más evidente, de que mientras no sea posible obtener financiamiento a bajo costo, será imposible facilitar vivienda popular."⁶

En el gráfico 1 se hace referencia a datos obtenidos de la encuesta efectuada por el equipo de investigación en el área marginal de la zona metropolitana de Guatemala. Los mismos se refieren al salario promedio devengado por su Población Económicamente Activa (PEA), en el año 1984.

En el gráfico 2 se utilizan los mismos resultados, pero se dividen en dos grandes rubros, con el propósito de realzar el hecho de que más de un 60% de estas personas reciben un ingreso menor de cien quetzales mensuales.

Estos resultados reafirman la cita anterior de Rosada. Si es imposible facilitar vivienda popular, y es en el área marginal donde se localiza el déficit mayor de vivienda, la crisis continuará en aumento. Esto incidirá en el

agravamiento de las tensiones sociales ya existentes, al deteriorarse aún más las condiciones de vida de ese gran segmento de población.

Origen de la Política Nacional de la Vivienda

Una interrogante que prevalece a través de esa visión retrospectiva en la vida del sector vivienda, es la de cuáles son sus orígenes y qué circunstancias coadyuvaron a la formalización de la Política Nacional de Vivienda.

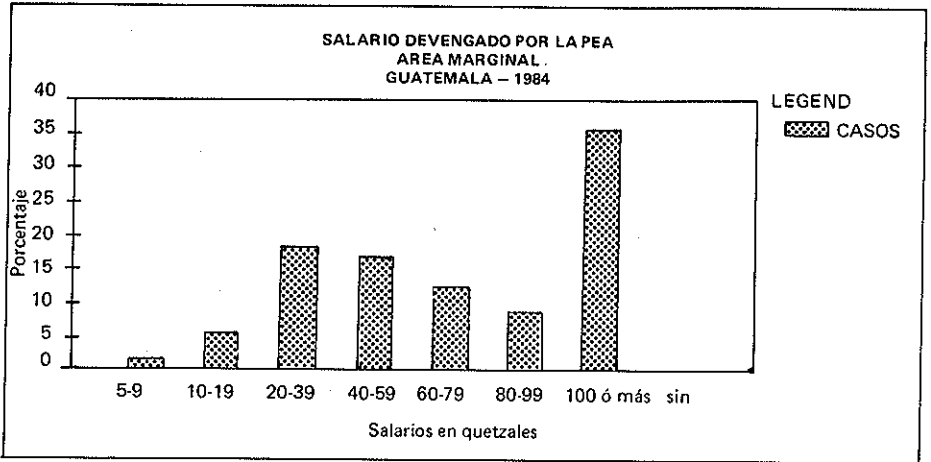
Es difícil precisar en qué momento comienzan a gestarse las condiciones que llevaron a esa formalización, pero sí podríamos afirmar que el apareamiento y posterior crecimiento de las instituciones relacionadas con el sector, son un índice por medio del cual podemos percibir cómo va incrementándose la presión por vivienda y cómo responde el Estado a esas demandas populares.

Es así como, para dar respuesta al déficit habitacional existente antes del terremoto de 1976 y a las tareas de la reconstrucción nacional derivadas del mismo, se consideró necesario desarrollar un programa que formalizara una Política Nacional de Vivienda. Uno de sus objetivos primordiales sería la estructuración y fortalecimiento del denominado Sector Institucional de Vivienda, concretado a través de la planificación, programación, evaluación y coordinación de dicho sector.

La justificación para su formulación había sido mencionada ya, en el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979. En

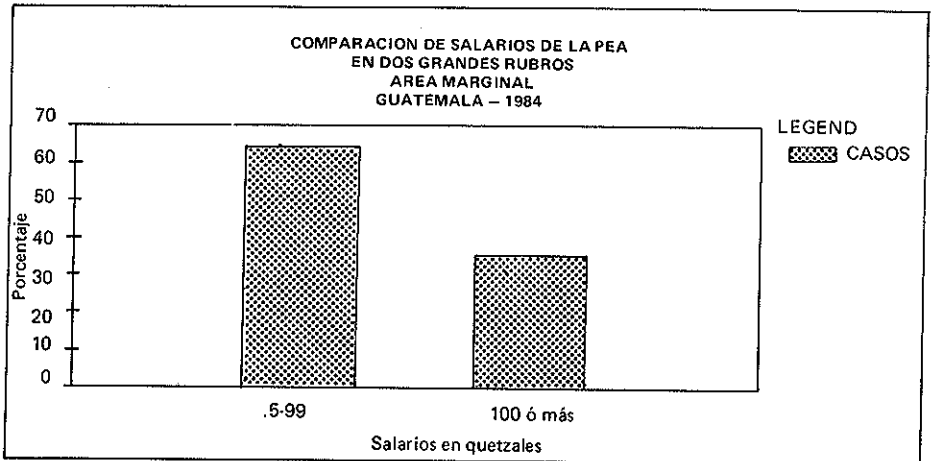
6. Op. cit., p. 77.

GRAFICO 1



Fuente: Elaborado con base en: Encuesta realizada por Equipo de Investigación INAP en Area Marginal del AMG, 1984.

GRAFICO 2



Fuente: Elaborado con base en: Encuesta realizada por Equipo de Investigación INAP en Area Marginal del AMG, 1984.

dicho Plan se "destacó la carencia de una política orientadora de los sectores público y privado, expresando entre los propósitos del Plan, para el quinquenio, la necesidad de su formulación".⁷

Es debido a la falta de un mecanismo institucional para la formulación de políticas, planes y programas para el Sector Vivienda, unido a la alarmante situación en el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda a raíz del terremoto de 1976, que el Gobierno toma la decisión de solicitar la cooperación técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, suscribiéndose, el 31 de agosto de 1976, el proyecto de cooperación "Reconstrucción de la Vivienda, en la zona afectada por el terremoto de 1976".⁸

Evidentemente, la comprobación del déficit cualitativo de vivienda y los esfuerzos de reconstrucción, con la consiguiente cuantía de inversiones que se realizaron dentro del sector, crearon condiciones para que se difundiera la problemática de la vivienda a nivel nacional y se realizaran acciones más concretas en torno a una política habitacional.

Se podría afirmar entonces que la política mencionada surgió de las evidentes necesidades sociales de vivienda y de las presiones y demandas que los grupos organizados, afectados por el terremoto, ejercieron sobre el Estado. Estos factores coincidieron, además, con los intereses de los industriales de la construcción, quienes percibieron

claramente la oportunidad de obtener beneficios a través de los programas habitacionales del Estado. De esta forma se explicitó una política de vivienda en un todo orgánico, por primera vez en la historia del Sector Público.

A pesar de esto, la institucionalización del Sector Vivienda, después de un relativo desarrollo alcanzado, no se pudo concretar debido al bajo grado de autoridad del organismo de planificación nacional, que obstaculizaba su implementación, y a la naturaleza de los estilos de gestión que se dieron en la principal unidad ejecutora, el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI).

Objetivos de la Política Nacional de Vivienda

Los objetivos que se plantearon en el documento que formalizaba la Política Nacional de Vivienda abarcaron diversos ámbitos de la acción estatal dentro de la compleja problemática habitacional, destacándose entre ellos los siguientes:

- a.. Orientar, coordinar y aunar los esfuerzos, a corto, mediano y largo plazo, de todos los organismos, instituciones y grupos interesados del Sector Vivienda, tanto de la esfera pública como privada;
- b. Compatibilizar intereses, a veces diferentes;
- c. Maximizar los recursos con que cuenta el sector público, a fin de prestar un adecuado servicio de vivienda a toda la población,

7. Política Nacional de Vivienda. GUA/76/106/11, Guatemala, 1980, p. 5.

8. Véase el informe: Conclusiones y recomendaciones del Proyecto UNCHS GUA/76/106/11, Guatemala, 1980, p. 101.

especialmente a los grupos de bajos ingresos;

- d. Lograr una institucionalización adecuada del Sector Vivienda.

Veremos, más adelante, los resultados palpables de esta política, con el propósito de analizar, si hay o no una estrecha relación entre lo que se formula en las políticas y lo que se refleja en la realidad.

Medios y acciones de la Política Nacional de Vivienda

Uno de los principales medios para la implementación de la política fue la organización del sistema de coordinación del Sector Público de Vivienda, paralela a la formulación de la política misma. El sistema estuvo integrado por la Secretaría General de Planificación Económica (a través del Departamento de Vivienda), el Banco Nacional de la Vivienda (área urbana), el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (área rural), y el Comité de Reconstrucción nacional, teniendo este último la función de coordinación de las dos anteriores.

A pesar de dicha definición formal, no existe una plena coordinación del sector vivienda, ya que realmente este sistema de coordinación tuvo carácter transitorio. Si bien logró un alto grado de coordinación y unificación de esfuerzos entre las instituciones del sector, en el período inmediato posterior al te-

rremoto (1976-79), progresivamente fue perdiendo el apoyo real y efectivo de los órganos de más alto nivel de decisión política de los organismos representados. Uno de sus logros más significativos fue el de haber coordinado la producción de soluciones habitacionales de esos años; coordinación que anteriormente había sido muy limitada.

El documento de Naciones Unidas, ya citado, señala al respecto que: "parcialmente, se obtuvieron resultados en la estructuración institucional del BANVI, BANDESA y el Departamento de Vivienda de la SGNPE", y que, en realidad, subsiste "una inadecuación estructural para cumplir a satisfacción con los programas masivos de soluciones habitacionales previstas en el Plan Nacional de Vivienda 1979-1982".⁹

Factores restrictivos actuales

Al haber desaparecido el sistema de coordinación interinstitucional antes descrito, sobre todo a partir de la disolución casi total del Departamento de Vivienda de la Secretaría General de Planificación Económica, el 15 de agosto de 1982, realizada directamente por el General Efraín Ríos Montt, se retornó a diversos factores limitantes.*

De tal manera que después de ocho años de formulada, lo que se conoce formalmente como la Política Nacional de Vivienda (en el momento de la investigación), el Sector Vivienda manifiesta problemas similares a los que fundamentaron la organización del sistema de coordinación; los cuales se describen a continuación:

9. Conclusiones y recomendaciones...op. cit., pág. 49.

* Entrevistas verbales con ex-miembros de la Comisión Nacional de Vivienda.

a. Falta de una adecuada articulación normativa e institucional que provoca la repetición de acciones puntuales y la toma de decisiones unilaterales por funcionarios de dirección de los organismos responsables de la implementación de las políticas. Esto repercute en la reproducción de condiciones adversas al cumplimiento de los fines y objetivos de la Política Nacional de Vivienda.

b. Específicamente en lo que concierne a la legislación se ha señalado que: "La actual estructura jurídica refleja el producto de un proceso de producción legislativa no articulado con los fines y objetivos de la política, efecto indudable de la falta de identificación sectorial de la vivienda y del desarrollo de los servicios habitacionales. (La orientación de)... gran parte de las leyes y normativos propuestos, no revelan la existencia de un cuerpo normativo que regule, delimite y apoye todo el proceso en forma integral... (por lo tanto)... se considera necesario proceder a una evaluación global de la estructura a fin de que mediante su adaptación para con los requerimientos de la política, sea posible transformarla en un tratado funcional de legislación habitacional".¹⁰

c. En la práctica, la política que se implementa es bastante contradictoria con la formulada en los Planes de Desarrollo. En el documento mismo

de la Política Nacional de Vivienda recalca el grado de desarticulación de la estructura institucional, puesto que, "cada una de las instituciones incluidas dentro del sector poseen fines particulares, se regulan por normativos específicos y actúan en forma individual, provocando acciones paralelas y competitivas, producto de la falta de coordinación de sus políticas, planes y programas, produciendo desgastes innecesarios en sus recursos humanos y físicos y una creciente descapitalización del sector".¹¹ Un ejemplo lo tenemos con el BANVI y BANDESA, quienes coinciden en una cobertura territorial y de población. Algunos municipios que pertenecen al ámbito de gestión de BANVI son atendidos por la unidad de vivienda de BANDESA.

d. Falta de autoridad (o pérdida progresiva del grado de autoridad) del Sistema de Planificación, para el cumplimiento de las políticas de vivienda.

El sistema de planificación está desprovisto de mecanismos de hecho y legales, necesarios para la implementación de dichas políticas.

En la práctica las políticas se distorsionaron y se "re"-formularon en otros niveles del Sector Público, aparentemente en forma "unilateral", pero respondieron globalmente a políticas del ejecutivo, a los intereses de un estrato de la burocracia y de ciertos sectores de la empresa privada, que se beneficiaron de esta modalidad de funcionamiento de la Administración Pública en ese sector.

10. Política Nacional de Vivienda, op. cit., p. 40.

11. Loc. cit. s.p.

El bajo grado de eficiencia de las instituciones que conforman el Sector Vivienda, y los conflictos inter-institucionales del sector constituyen manifestaciones de la problemática interna del sector público para dar respuesta eficaz a las necesidades habitacionales. Específicamente, refleja la debilidad del Sistema de Planificación. La falta de autonomía de las Instituciones del sector, debido a la fuerte injerencia que en ellas ha tenido el ejecutivo, ha estado en la base de las discontinuidades "permanentes" en el proceso de toma de decisiones (por las mismas relaciones de poder que se dan entre el ejecutivo y los mandos superiores de estas Instituciones) y en la "concentración" de éstas en funcionarios, no siempre con capacidad técnica y administrativa especializada en programas de vivienda de interés social. Esto se vio reforzado en el período 1978-1983, por estilos autoritarios y autocráticos de conducción superior, especialmente en la principal ejecutora de vivienda, el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) manifestándose antagonismo abierto con la política y los planes de desarrollo del Sector Vivienda, formulados a partir de 1976 por diversos organismos (incluyendo el BANVI). En las prácticas autoritarias de conducción superior estuvieron subyacentes intereses económicos diversos (de ciertos estratos de la propia burocracia y de algunas empresas) que vieron, a partir de 1976, la oportunidad de acumular beneficios a costa de los programas metropolitanos de vivienda (principalmente los de interés social), que paulatinamente se vieron impulsados hacia la periferia urbana, a más altos

costos y carencias de una serie de cualidades básicas (tanto en localización como en urbanización, en servicios básicos y en propiedades de la vivienda).

Conflicto interburocrático y sus efectos en la política de vivienda

Los estilos autoritarios de gestión administrativa se expresaron en conflictos diversos, sobresaliendo en términos generales el que se produjo algunas veces latente y otras manifiesto claramente entre algunos estratos directivos de ciertas entidades y el personal técnico profesional más identificado y consecuente con los principios de la Política Nacional de Vivienda. El conflicto se manifestó tanto a nivel intrainstitucional (en BANVI y en CRN) como a nivel interinstitucional, habiendo tenido efectos en el incumplimiento de la Política Nacional de Vivienda y en el descenso de la capacidad del Sector Público para hacerle frente a la problemática habitacional metropolitana.

Los conflictos intrainstitucionales

Como consecuencia de los conflictos que se suscitaron entre 1978 y 1983 entre la Presidencia Ejecutiva del BANVI y el personal técnico calificado en programas de vivienda hubo un flujo continuo de dicho personal, siendo en

la actualidad muy baja la capacidad técnica especializada de la institución para planificar, programar y elaborar proyectos de vivienda acordes a las necesidades de los estratos pobres. Este problema se dio también, aunque más recientemente (desde 1983), en el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN). Esto se debió a la variación de los objetivos, producto del golpe del 23 de marzo de 1982, ya que la institución pasó a coordinar los programas del régimen militar en las llamadas áreas en conflicto (actualmente llamadas áreas de recuperación), alejándose cada vez más de los programas de reconstrucción, que habían tenido repercusiones significativas, principalmente en el área metropolitana de Guatemala. Actualmente ha quedado en el CRN solamente el estrato de técnicos intermedios, principalmente trabajadores sociales, algunos de los cuales trabajaron en programas de construcción y reconstrucción de viviendas en el área metropolitana de Guatemala.

La ineficiencia institucional se ha acentuado por la carencia de recursos humanos de nivel técnico profesional en el sector, no sólo debido a que, en términos globales, hubo descenso numérico en algunas instituciones (como en la unidad de vivienda, de la SEGEPLAN; Comité de Reconstrucción Nacional; Unidad de Vivienda de BANDESA), sino debido a que la mayoría

de los recursos humanos de este nivel, que se capacitaron y adquirieron la experiencia de los programas de vivienda en el período post-terremoto, no trabajan actualmente en las instituciones de vivienda. La situación anterior hará aún más difícil el logro de la estructuración e institucionalización del Sector Vivienda, la cual recién había comenzado en los últimos años de la década del setenta y que había sido considerada, por la Comisión Interinstitucional, prioritaria para la década del ochenta, como elemento fundamental para la ejecución del Plan de Desarrollo del Sector.¹²

El problema cobró mayor relevancia en BANVI ya que esta entidad fue designada por el CRN, en 1976, como la principal unidad ejecutora de los programas de vivienda en el Área Metropolitana de Guatemala y en los centros urbanos del interior del país.

En el área metropolitana se estableció que la etapa de reconstrucción "debería iniciarse mediante la agilización y ampliación de los programas regulares del BANVI, el FHA y el Crédito Bancario" y que el mecanismo institucional "exigía, estrecha coordinación entre dichas instituciones, además de una reorientación en cuanto a los estratos de la población beneficiada, que se atendía antes del terremoto".¹³ Este hecho es de importancia destacarlo, debido a que, en el área metropolitana de Guatemala, fueron destruidas 58.760 viviendas, con un valor estimado de Q. 295.4 millones (a precios corrientes de 1976), elevándose el déficit en dicha área a 130 mil viviendas, siendo los más afectados habitantes de áreas marginales y deterioradas.

12. En el caso del BANVI, la fuga forzosa del personal técnico profesional especializado, culminó con la renuncia del Lic. Carlos Escobar Armas, quien fuera asesor-consultor jurídico desde 1973, uno de los profesionales con mayor experiencia y conocimiento jurídico en el campo de la vivienda.

13. SEGEPLAN-Banco de Guatemala. "Política de Acción Inmediata". 1976, p. 53.

Antes de que ocurriera el terremoto de 1976 el BANVI había planificado tres programas de vivienda. Estos fueron considerados "susceptibles de aplicación inmediata" en marzo de 1976 y reorientados en función de las nuevas demandas y necesidades. Dichos programas son los siguientes:

- a. Programa de "lote urbanizado" o lote con servicios: que puede o no incluir algún módulo inicial de vivienda para el usuario de recursos limitados, ya sea que haya sido habitante de colonias marginales o arrendatario.
- b. Programas regulares del BANVI: perseguían extender los programas regulares para beneficio de la población sin vivienda propia, pero de mayores recursos que la de "lotes urbanizados".

Programa de otorgamiento de créditos: originalmente se pensó que este programa debería establecerse en coordinación con el Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA).

Asimismo, se señaló que el BANVI debería "complementar las acciones del sistema bancario privado, mediante créditos de rehabilitación y reconstrucción, destinados a propietarios susceptibles de ser atendidos bajo condiciones bancarias normales".¹⁴

Se consideró que los programas anteriores eran adecuados y que se podrían incrementar significativamente en el corto plazo, para lo cual se consideró urgente lograr dos objetivos fun-

damentales: adquirir terrenos a precios razonables y mejorar la capacidad de ejecución de la institución.¹⁵

A pesar de las intencionalidades de la política estatal post-terremoto, después de ocho años, únicamente se atendió, en el área metropolitana, el 20% del déficit estimado hacia 1976 y, de éste, sólo el 16%, aproximadamente, cuenta con solución habitacional.

Los conflictos

Interinstitucionales

Los conflictos interinstitucionales estuvieron vinculados a los procesos de adopción de decisiones que operacionalizan las políticas.

En el caso de la vivienda, la principal manifestación del conflicto interinstitucional es la contradicción existente entre la formulación de las políticas y su operacionalización a través de los organismos de conducción superior, responsables de la ejecución de la misma. En este aspecto se han producido varias situaciones conflictivas, las que han dado lugar a que no se aplique la política formulada por la Comisión del Sistema de Coordinación del Sector Público de Vivienda, la cual quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Vivienda 1979-1982 y, más recientemente, en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Vivienda, 1983-1984. Esto reafirma lo dicho en la cita de Dror sobre las políticas que se convierten en simples fachadas.

Los dos planes de desarrollo y la formulación de la política de vivienda inherente a éstos, fueron realizados por

14. *Ibid.*, p. 54.

15. *Ibid.*, p. 82.

los especialistas de mayor experiencia en el país, contando para ello con la cooperación técnica de las Naciones Unidas. Sin embargo, es en la ejecución donde se observa falta de apoyo (en el caso de recursos financieros especialmente) y, lo que es más grave, discrepancias sustanciales entre los objetivos y metas de la política de planificación y las acciones y productos de las entidades ejecutoras. De tal manera que en la práctica, tiene poco sentido evaluar los planes de desarrollo. Estos se transforman en objetivos y metas deseables, pero irrealizables por el comportamiento autoritario y autocrático de un estrato de la burocracia que opera "por cuenta propia", tal como lo han señalado profesionales con amplia experiencia en este campo: "Los planes sectoriales (de vivienda) son afectados por el nombramiento de autoridades que reponen más a "particulares" políticas del ejecutivo o "propias" con la complacencia o anuencia del ejecutivo".¹⁶

a. El conflicto entre el Sistema de Planificación-Proyectos y el personal directivo del Banco Nacional de la Vivienda ha sido a veces sólo latente y en otros manifiesto. Esta última entidad carece de una unidad institucionalizada de planificación, programación, control y de desarrollo de proyectos habitacionales, y en la práctica, como se dijo, presenta serias discrepancias con la política formulada por la SEGEPLAN.

El conflicto tiene un transfondo serio, ya que la política de SEGEPLAN ha planteado la necesidad de implementar soluciones integrales y masivas a la problemática habitacional, así como desarrollar las metas según el corto, mediano y largo plazo. En tanto que el BANVI ha ejecutado acciones parcializadas, no masivas y cortoplacistas, con productos de baja calidad.

- b. En algunas ocasiones se dieron conflictos entre el Comité de Reconstrucción Nacional y el BANVI, debido a que este incumplió, en su calidad de Unidad Ejecutora del CRN, las políticas emanadas de esta última entidad.
- c. En varias ocasiones se sucedieron conflictos entre el BANVI y la Municipalidad de Guatemala, debido al incumplimiento de BANVI de algunas normas de la construcción emitidas por la Municipalidad de Guatemala. No fue sino hasta finales de 1983 en que se insinuó una posibilidad de trabajo coordinado a través de una Comisión Interinstitucional. El Alcalde Metropolitano intervino directamente en este asunto y lo llevó a conocimiento del Jefe de Estado, General Mejía Vítores. Sin embargo, las raíces del problema están en principios de la década del setenta, lo cual hace más compleja su solución, según se deduce de los párrafos siguientes:

El conflicto entre la Municipalidad de Guatemala y el BANVI se sitúa dentro de una problemática más amplia que es la del control del crecimiento y desarrollo metropolitano. El caótico

16. Entrevista realizada por investigadores del INAP a exfuncionarios del CRN y SEGEPLAN, marzo de 1984.

crecimiento que experimenta el AMG responde a ciertos intereses económicos que operan en el ámbito de la renta inmobiliaria y en la industria de la construcción. Un estudio evaluativo de la gestión municipal del período 1974/1978 concluyó que "hay grupos económicos fuertes que les interesa mantener la presente situación caótica porque en ello se juegan millones de quetzales en ganancias ilegítimas, con el consiguiente perjuicio a miles de vecinos que caen incautos y al resto del vecindario que paga los costos y las consecuencias de tales acciones. En la actualidad (1978) según informes confidenciales de funcionarios municipales, por lo menos siete lotificaciones mayores y varias menores operan en el área urbana sin autorización municipal, lo que implica una estafa a los clientes y serios perjuicios a la ciudad".¹⁷

En el crecimiento urbano actual del AMG tienen ingerencia, además de los municipios, organismos del gobierno central, entre los que sobresale el Registro de la Propiedad Inmueble y el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), es decir que existe lo que Corpeño denominó en 1978 una multiplicidad jurisdiccional que incide en una alta descoordinación y conflictos permanentes.

17. Roberto Corpeño. "Análisis evaluativo de la labor de la Municipalidad de Guatemala 1974-1978". Capítulo IX, pp. 9.1, 9.2 9.3

18. *Ibid*, pp. 9-7 y 9-8.

19. *Ibid*, p. 9-9. Las frases entre paréntesis son agregados nuestros.

El BANVI, según el estudio de Corpeño, con su política de vivienda barata y media en los sectores alejados de los núcleos urbanos centrales, parece influir en forma mixta sobre el crecimiento urbano-metropolitano. La mayoría de funcionarios entrevistados por ese autor coincidieron en afirmar que el BANVI es "uno de los peores ofensores que interfiere con el desarrollo equilibrado de la ciudad con programas masivos, en donde se ignora la situación de los servicios públicos que proporciona la Municipalidad, o en donde se violan los requerimientos mínimos del ancho de las calles. Algunos pocos funcionarios lo ven como una fuerza descentralizante...".¹⁸

A pesar de que el BANVI podría tener un incalculable efecto positivo en el desarrollo futuro del área metropolitana, las características de sus proyectos habitacionales y su política conservadora de tierras urbanas han derivado en efectos negativos sobre dicho desarrollo. El estudio de Corpeño puntualiza algunas observaciones al respecto:

- "a) cada urbanización de BANVI, como la de otros lotificadores, responde a un diseño propio, sin tomar en cuenta una planificación global (en algunos casos, violando claramente las normas municipales)".¹⁹

Estas soluciones deben tomar en cuenta que debe existir una relación directa y coordinada entre los proyectos de vivienda que se planifiquen y el ordenamiento general de la

ciudad, que facilite la posibilidad de que lleguen a ellos los servicios mínimos (agua, luz, transporte) lo que evitará problemas posteriores, no sólo para sus adjudicatarios, sino para la ciudad como tal.

- d. En el transfondo de esta problemática subyace, además de los problemas de descoordinación, la baja capacidad administrativa de adaptación del Sector Público ante situaciones contingentes de alta magnitud, como el terremoto de 1976. El Comité de Reconstrucción Nacional, por ejemplo, no tuvo desde un principio los recursos humanos y financieros adecuados, lo cual incidió en deficiencias de formulación de las políticas, supervisión y control de los proyectos, etc. Cosa similar ocurrió en BANVI, el cual experimentó una brusca modificación de objetivos, metas y funciones, a raíz del terremoto, sin contar con la capacidad administrativa adecuada para tal propósito. De ahí que después de 8 años subsistan serios y complejos problemas de vivienda en el AMG, cuyo resumen es mostrado por la comisión citada en Naciones Unidas.

En efecto, el estudio de Naciones Unidas, destacó tres aspectos de importante consideración, en el caso específico de BANVI, los cuales son verificados por los resultados de la investigación:

- Su debilidad institucional se manifiesta y explica por la falta de coor-

dinación entre sus distintas unidades de operación, situación agravada por la formación de unidades paralelas a las existentes para atender las necesidades de reconstrucción (...) si bien es cierto que debe reconocerse su enorme esfuerzo en la ejecución simultánea de programas de vivienda, tanto regulares como extraordinarias por motivo del terremoto, elevando considerablemente la producción anual de soluciones habitacionales a partir del año 1976.²⁰

Se estiman factibles las posibilidades futuras de transformar a BANVI en un eficiente organismo ejecutor de los programas habitacionales del gobierno, aumentado en 10 ó 20 su producción anual de soluciones habitacionales al tenor de varias evaluaciones que al respecto se han efectuado, como asimismo de la experiencia del propio proyecto (de Naciones Unidas). Esto, siempre y cuando se proceda a efectuar cambios estructurales, separando en organismos independientes las funciones de producción y servicios habitacionales, de las propiamente bancarias y financieras. La dependencia del Ministerio de Economía y de la Superintendencia de Bancos no permiten al BANVI cumplir, con la velocidad requerida, con la atención de las emergencias habitacionales y la prestación de un adecuado servicio a las familias de ingresos bajos o de extrema pobreza.²¹

- En dicho estudio, al igual que en las entrevistas realizadas a exfuncionarios del BANVI, también se

20. "Conclusiones..." Op. cit. p. 65.

21. Ibid, p. 65.

resaltó "la necesidad de mantener una continuidad" en el personal directivo, profesional y técnico.²²

Dificultades financieras del sector vivienda

En el aspecto de política financiera también se advierte una situación similar a la observada dentro del marco de coordinación interinstitucional. La política Nacional de Vivienda había establecido, entre otros, los siguientes preceptos de política en materia financiera:

"a) Se deberán asegurar los recursos financieros en forma permanente y programable, en especial los de origen interno, para la prestación adecuada de los servicios habitacionales (...) b) Las condiciones de disponibilidad de los recursos financieros deberán adaptarse a las necesidades del Sector Vivienda; grandes volúmenes, largos plazos, bajo interés y servicios de compromiso adaptados a los fondos de ingresos de los distintos grupos familiares".²³

Sólo en forma parcial se obtuvieron resultados en los propósitos de estudio de nuevos canales financieros. "Hasta el año 1975 los préstamos con destino a la construcción no habían experimentado cambios sustanciales, no fue sino en el año 1976, cuando cobran auge a raíz de la imperante necesidad de cons-

trucción que demandó el sector vivienda".²⁴ En 1976 los préstamos se incrementaron bruscamente en 336% con respecto a 1975, pero en los años subsiguientes los incrementos fueron leves; a partir de 1981, los préstamos comenzaron a decrecer, alcanzando, en 1982, un descenso de 8.5% con respecto al año anterior. La construcción de vivienda fue la más afectada, ya que es la actividad hacia la cual se destina el mayor porcentaje de los préstamos. En el período 1975-1981 se destinó, en promedio, el 77% de los préstamos a la vivienda, habiendo alcanzado, en 1976, hasta un 89%.

El comportamiento de los préstamos para la vivienda pone en evidencia que, a pesar del terremoto y de la ingente necesidad de vivienda, el ritmo de los préstamos se mantuvo casi estático a lo largo del período 1975-1980 y, a raíz de la crisis financiera, descendieron a partir de 1982. (Ver cuadro 1)

El presupuesto público aprobado para el Sector Vivienda descendió de Q. 26 millones a Q. 10 millones, de 1981 a 1982; pasó luego a Q. 14,5 millones en 1983 y volvió a descender a Q. 8,6 millones, en 1984. El peso relativo del presupuesto de dicho sector, dentro del presupuesto del gobierno central, bajó de 1,8% en 1981 a 0,6% en 1984.

El descenso de los préstamos para vivienda estuvo asociado a la brusca caída de la inversión pública y privada en la industria de la construcción.

El valor de la producción, medido a precios constantes, mantuvo una tendencia ascendente entre 1975 y 1981, observándose un significativo decrecimiento a partir de 1982, debido

22. Loc. cit. s.p.

23. "Política Nacional de Vivienda". Op. cit., p. 69

24. Boletín de la Cámara de la Construcción. Abril-junio 1983, p. 20.

CUADRO 1

VARIACION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS
PARA LA VIVIENDA 1975/82 (Q. MILLONES Y PORCENTAJES)

Año	Préstamos totales para vivienda a/	Variación Porcentual
1975	10,4	-
1976	56,3	440,0
1977	50,8	9,6
1978	52,1	2,4
1979	47,2	9,4
1980	50,9	7,8
1981	52,7	3,5
1982	49,9	5,3

a/ Q. millones a precios de cada año.

Fuente: Boletín de la Cámara de la Construcción. Abril-Junio, 1983, p.21.

a que la inversión pública se contrajo sensiblemente en ese año, al aplicarse medidas tendientes a rebajar el déficit presupuestario.

El incremento más alto del valor de la producción se dio en 1976 (85% con respecto a 1975). A lo largo de los 7 años de mayor dinamismo, la inversión pública representó en promedio el 68% del total de la construcción, habiendo alcanzado en 1981, hasta un 87 por ciento, debido a la reducción en la inversión privada, que ese año tuvo una tasa negativa de 34,4 por ciento y que, desde 1979, empezó a decrecer. (Ver cuadro 2)

Al considerar el aspecto inflacionario se observa que la inversión en construcción en el período 1975-1981 apenas aumentó en 138% en

términos constantes (a precios de 1958); mientras que, a precios de cada año, (sin considerar la inflación) su aumento fue de 311 por ciento. Esto significa "que los precios en la construcción en general casi se triplican de 1975 a 1981".

El índice del costo de la construcción de vivienda en la ciudad de Guatemala creció en las proporciones que se indican en el Cuadro 3.

Se deduce de lo anterior que el costo de la construcción de vivienda en la Ciudad de Guatemala casi se triplicó entre 1971 y 1983. Sólo en el corto período de 4 años (1976-1979) posterior al terremoto el costo se duplicó, comparativamente, en relación con el del año 1975.

El incumplimiento de la Política Nacional de Vivienda en el aspecto

CUADRO 2

VALOR DE LA PRODUCCION DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION PUBLICA Y PRIVADA
(VARIACION PORCENTUAL, A PRECIOS DE 1958)

Año	Variación Porcentual		
	Total	Pública	Privada
1975 ^{a/}	-	-	-
1976	62,3	53,8	79,4
1977	14,4	18,1	8,1
1978	6,0	1,5	20,2
1979	6,4	12,8	3,4
1980	0,6	18,1	35,9
1981	14,2	30,6	38,4

a/ La variación porcentual se mide de un año a otro, por lo que el índice de 1976 es en realidad el de 1975/76.

Fuente: Boletín de la Cámara de la Construcción No. 14 Guatemala. Abril-Junio, 1983, p.5.

CUADRO 3

CIUDAD DE GUATEMALA: INDICE DEL COSTO
DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA

Año	Indice
1971	100,0
1975	144,2
1976	168,3
1979	243,2
1983	281,5

Fuente: Boletín de la Cámara de la Construcción No. 14, Abril-junio, 1983, p.2.

financiero ha vuelto a manifestarse en serios problemas de estrangulamiento para el Sector Vivienda. Ya había sido señalado anteriormente que el financiamiento "no cubre las necesidades de la gran mayoría de la población y no se adapta a todas las formas de ingreso monetario, disminuyendo con esto aún más la cobertura. La mayor parte del financiamiento utilizado por las instituciones del Sector Público, es foráneo y éste, desde 1960 a la fecha, ha aumentado sus tasas de interés del 2.5% al 9%, dependiendo de la agencia financiera. No existe a la fecha un mecanismo eficiente para captar los ahorros internos de la población y que permita financiamientos blandos y a largo plazo, que se destinen a la producción de viviendas de bajo costo, a fin de prestar un adecuado servicio habitacional".²⁵

Los recursos asignados al Sector Vivienda no han sido consecuentes con las metas habitacionales por cumplir y por lo tanto la magnitud del déficit en lugar de disminuir, va en aumento sobre todo a raíz de la crisis desencadenada desde 1982. Esto entra en abierta contradicción con los preceptos de la Política Nacional de Vivienda, según los cuales "se deberá asegurar al Sector, los recursos de volumen y condiciones apropiadas a las necesidades de los planes de viviendas. De preferencia estos recursos deben ser de origen interno y a su financiación deben contribuir todos los estratos de la población en proporción a sus ingresos".²⁶

De manera que no se ha superado la característica de virtualidad que

mostraba el Sector Vivienda hacia 1976. Hacia finales de 1980 se afirmaba que "la estructuración e institucionalización del Sector (Vivienda) se puede estimar que recién ha comenzado, debiendo ser ésta una preocupación prioritaria para los próximos años, con la ejecución del Plan, conjuntamente con la preparación de los instrumentos para el cumplimiento de metas físicas previstas".²⁷ Sin embargo, esto está vigente sólo desde el punto de vista formal, ya que en el plazo real la situación es diferente: la institucionalización del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano no existe y en tal sentido se carece de metas y objetivos precisos y de políticas que aseguren la ejecución del Plan Nacional de Vivienda.

La situación descrita no debe interpretarse, sin embargo, como una irracionalidad del Estado sino más bien como un cierto tipo de racionalidad capitalista", que ha contribuido a acelerar la pobreza, restringiendo las oportunidades de acceso habitacional a los grupos mayoritarios de la sociedad agobiados por el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo del salario real, las precarias condiciones de salud, etc. Todo lo cual se acentuó con el período de crisis desencadenado en 1982.

El problema de la tierra urbana y el papel del sector público

En los últimos años se ha observado una clara contradicción entre la es-

25. "Conclusiones...". Op. cit., p. 12.

26. Ibid. p. 6.

27. Ibid. p. 50.

casez de tierra en el mercado para la mayoría de la población de bajos ingresos y la alta concentración de la propiedad en un reducido número de empresas. La ausencia de la intervención estatal en la reglamentación y uso de la tierra con vocación urbana, ha contribuido a acentuar esta contradicción. Como consecuencia de ello el Estado no ha podido controlar y ordenar el crecimiento urbano, ni atenuar significativamente el problema habitacional, sino por el contrario, sus políticas se han traducido, en la práctica, en factores de desorden y anarquía en el crecimiento urbano.

La política nacional de vivienda ya descrita anteriormente perseguía adaptar diversos elementos de la estructura jurídica a las necesidades populares de vivienda. En este sentido se enunciaba la posibilidad de establecer una regulación específica sobre el uso del suelo urbano-metropolitano para favorecer el interés social, dentro de una perspectiva integral de desarrollo ordenado de la ciudad. Sin embargo, los hechos tuvieron más fuerza que las formulaciones y después del terremoto se desencadenó una espiral inflacionaria que encareció aceleradamente el precio de la tierra urbana.

En un reciente y fundamentado estudio de "el recurso tierra y su incidencia en el desarrollo urbano y

habitacional" (Conferencia COPVIDU, 1980), se ha señalado que "la aguda tasa de urbanización en la zona metropolitana y otras zonas urbanas crea una continua demanda de tierras no sólo para construcción de viviendas, sino para (otros usos)...".²⁸ Se agrega más adelante que, "en este sentido, la tierra urbana es el recurso por excelencia de los asentamientos humanos y el principal insumo para la consecución de las metas de producción señaladas en el Plan Nacional de Vivienda".²⁹

El estudio mencionado permite obtener conclusiones de fondo, acerca del rol de las políticas públicas en el mercado de tierras urbanas y sobre los intereses económicos en juego que establecen límites de acción al Estado y permiten comprender la naturaleza de dichas políticas.

El reducido papel del Estado

El aspecto principal consiste en que el papel del Estado, en cuanto al uso del suelo y al crecimiento metropolitano, es muy reducido. Su política consiste en otorgar amplia libertad a los propietarios de la tierra y empresarios de la construcción para que éstos logren "la máxima rentabilidad de las operaciones inmobiliarias". En otras palabras esto significa que "las decisiones principales en cuanto a la extensión de la ciudad las toman los dueños de la tierra y las empresas urbanizadoras", combinándose esto con el hecho de que "el mercado de tierras urbanas no (está) sujeto a controles de uso de suelo, ni enmarcado dentro de un plan de crecimiento de la ciudad...".³⁰

28. Varios autores, "El recurso tierra y su incidencia en el desarrollo urbano habitacional". VII Conferencia Centroamericana Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano (COPVIDU). Ponencia Oficial de Guatemala. Guatemala, noviembre 1980, p. 3.

29. Loc. cit. s.p.

30. Ibid. p. 7.

Deficiencias de la política estatal

La participación del Estado dentro del mercado de tierras urbanas no se ha orientado por una política sistemática, sino que manifiesta discontinuidades y falta de previsión y planificación. En estas condiciones manifiesta una débil capacidad competitiva ante las empresas privadas, de lo cual derivan costos elevados de las tierras que se adquieren para proyectos de vivienda de interés social: "el gobierno, requiere de

considerables extensiones de tierra para la satisfacción de las necesidades sociales de la población, pero ante la escasa disponibilidad de reservas, recurre generalmente al mercado privado pagando a precios muy altos el valor bruto de la tierra, más la plusvalía generada en ellas por las propias inversiones públicas".³¹ El cuadro 4 nos puede dar una idea de cómo se ha producido la escalada de precios en el mercado de tierras en las diferentes zonas de la ciudad de Guatemala de 1975-1978.

CUADRO 4
CIUDAD DE GUATEMALA: INCREMENTOS RELATIVOS

Zonas	Quetzales por metro cuadrado (Q/m ²)				Incrementos	
	1975	1976	1977	1978	Absoluto 1975-78 (Q./m ²)	Relativos 1975-78 (%)
1	95	73	96	147	52	55
2	30	29	50	62	32	86
3	23	57	69	88	65	273
4	69	57	85	272	212	333
5	16	37	39	50	37	212
6	30	26	27	60	30	100
7	43	32	47	78	35	81
8	48	38	50	62	14	21
9	60	60	103	200	140	233
10	48	50	96	104	56	137
11	20	21	28	37	17	85
12	19	18	27	43	24	123
13	24	21	32	79	55	223
14	60	72	39	102	42	70
15	37	37	46	49	12	32
16	3	3	3	3	1	33
17	-	-	-	-	-	-
18	7	11	12	15	8	114
19	22	30	33	44	22	100
X	36	38	49	83	47	131

Fuente: Estudios y proyectos de Guatemala, S.A.

31. Ibid. p. 4.

A la ausencia de una política planificada de adquisición de tierras para los proyectos estatales de vivienda, se le agrega "la inexistencia de una legislación adecuada y de un sistema tributario que sean instrumentos de regulación continua de los valores inmobiliarios".³²

Se asegura también, de este modo, la máxima rentabilidad para los grandes propietarios privados, ya que esto incide en el crecimiento de los precios de la tierra, los cuales han sido estimulados por el propio Estado, a través de obras de infraestructura que incrementan la plusvalía.

Consecuencias

de la no acción consciente sobre la pobreza creciente

Las políticas públicas de no intervención en la regulación y control del uso del suelo urbano y de no planificación del crecimiento metropolitano ha incidido en el aumento de la pobreza, específicamente en tres sentidos:

a. Se reducen las posibilidades de la población de bajos ingresos, de acceso a las viviendas producidas por el Estado (lo que es lo mismo, dejando a esta población a merced de las fuerzas del mercado). En el documento "Política Nacional de Vivienda" se han mencionado dos

aspectos importantes que fundamentan esta cuestión:

Es posible dice, observar un constante y progresivo distanciamiento entre la capacidad de pago de la población y los valores de las viviendas mínimas, lo que trae como consecuencia la marginación del mercado de la vivienda, de sectores cada vez más amplios de la población. Los que permanecen en el mercado pueden financiar superficies de construcción cada vez más reducidas, muchas veces inadecuadas a las más mínimas necesidades.

Luego afirma que en el mercado de tierras con vocación urbana en Guatemala, "se observa gran escasez de este recurso, a pesar de existir tierras aptas para este objeto, lo que determina una contradicción entre los intereses del bien común y los tenedores de las tierras con vocación urbana, que marginan este recurso del mercado habitacional. Es conocido el hecho de que el Sector Vivienda y servicios conexos es el que insume más tierra, sin considerar el sector agropecuario; por lo tanto, esta escasez trae como consecuencia grandes distorsiones en el uso del suelo y es un importante factor en el desarrollo descontrolado del suelo urbano. Esta escasez y el alto precio consecuente que la tierra alcanza en el mercado, constituye además, un importante factor en la restringida producción de soluciones habitacionales".³³

b. Se dificulta seriamente la dotación de los servicios básicos a los nuevos

32. Loc. cit. s.p.

33. "Política Nacional de Vivienda". Op. cit., pp. 35-36.

asentamientos, ya que éstos se organizan en áreas periféricas que requieren altos costos de urbanización. "Los proyectos de vivienda para la población, normalmente están sujetos a localizaciones cada vez más alejadas del centro de la ciudad, o de las zonas donde se concentran los servicios urbanos y el empleo, debido a que los precios de la tierra próxima a éstos resultan demasiado caros para este tipo de población".³⁴

- c. La población de bajos ingresos se ve marginada hacia áreas periféricas o bien se ve obligada, en las zonas céntricas, al uso de tierras inadecuadas, en barrancos o zonas inundables, insalubres, situación que se agrava cada vez más, pues la demanda de tierra en el área metropolitana es creciente.

Consecuencias sobre el crecimiento metropolitano no regulado

La baja intervención del Estado en el proceso de crecimiento metropolitano y en el mercado de tierras urbanas, se manifiesta en un crecimiento urbano descontrolado, contradictorio y anárquico, según se ha indicado en varios documentos existentes en torno a esta temática. Se ha provocado un proceso expansivo del área metropolitana en los últimos treint

ta y cinco años, "no siempre en las condiciones más favorables, que repercuten en el aumento de las inversiones del Sector Público, especialmente en la dotación de servicios y obras de infraestructura, crecimiento que no siempre puede soportar el sistema municipal...en términos de administración y mantenimiento".³⁵

El Estado ha mostrado baja capacidad de adaptación a las nuevas situaciones derivadas del proceso de urbanización metropolitana y su inacción se ha expresado en un claro uso irracional del suelo y en carencias de recursos para las municipalidades, insertas ahora en el proceso de "metropolitanización".

En las condiciones actuales de "inacción" del Sector Público, en el área metropolitana, "se urbaniza todo lo que puede ser objeto de mercado, no importando si el tipo de urbanización o de uso del suelo es el más apropiado o si los servicios de agua potable y disposición de aguas negras pueden garantizarse, sin alterar el equilibrio ecológico o sin incurrir en graves daños en la conservación de los recursos naturales como el agua. Es decir, el libre juego de las fuerzas de urbanización, basadas en la propiedad de la tierra, conducen, la mayoría de las veces, a un irracional uso del espacio y a un mal aprovechamiento del suelo".³⁶

Consecuencias sobre las políticas urbanas

La situación anterior se complementa, contradictoriamente, con otros dos fenómenos de vital importan-

34. Loc. cit. s.p.

35. Ibid. p. 37.

36. Varios autores, "El recurso tierra...". Op. cit., p. 8.

cia dentro del crecimiento metropolitano, a saber:

- a. La ausencia de políticas estatales que contemplen proyectos de renovación urbana, "que es una forma de aprovechar óptimamente el suelo urbano y la infraestructura de servicios instalada en áreas deterioradas de la ciudad"³⁷ debido, según el estudio mencionado, principalmente, a las dificultades de adquirir tierra a precios razonables.
- b. Ausencia de políticas de creación de infraestructura y equipamiento comunal que por lo regular demandan grandes extensiones de tierra para uso público. La ampliación del sistema vial, por ejemplo, es una operación sumamente costosa para el municipio, siendo uno de los componentes principales, el valor de la tierra que debe ser expropiada. Igual cosa sucede con los proyectos de mercados, parques o instalaciones deportivas, que constantemente se ven postergados en los programas de obras urbanas y en muchas ocasiones no se pueden llevar a cabo, aunque se cuente con financiamiento para la obra física.³⁸

El bloqueo a los programas de vivienda de bajo costo

Como conclusión general de todo lo anterior, y en relación al tema específico de este trabajo, se obtiene que existe una dificultad creciente para desarrollar

programas de vivienda de bajo costo. Estos programas, destinados a la población de más bajos ingresos, plantean como principal dificultad para su ejecución, la limitación extrema de ingreso familiar que se traduce en una capacidad de pago.

- a. La tendencia alcista del precio de la tierra está conduciendo en la actualidad a que cada vez el costo del terreno represente un mayor porcentaje en el costo total de la vivienda.³⁹
- b. Este último fenómeno se ve en proporciones aún mayores en programas de vivienda destinados a sectores de población de bajos ingresos, donde este porcentaje alcanza cifras hasta del 50%.
- c. Debido a que los ingresos de la población de bajos recursos aumenta en proporciones muy inferiores a los costos de las viviendas y el valor de la tierra cada vez es superior, la tendencia actual en la construcción de conjuntos habitacionales lleva a la reducción de la calidad de la casa, tanto en materiales como en tamaño y aún en el grado de tecnologías empleadas. Resulta, pues, obvio que esta tendencia lleva a un deterioro paulatino de la calidad de vida de la población de menores recursos, tal como se ha mencionado reiteradamente.

En realidad la vivienda en Guatemala ha sido enfocada desde el punto de vista de las pérdidas y ganancias, lo cual es, en resumidas cuentas, el factor principal que incide en la inversión sobre este rubro. El interés social

37. *Ibid.* p. 9.

38. *Loc. cit.* s.p.

39. *Ibid.* p. 6.

de la vivienda no tiene validez cuando son dichos fines los que guían las políticas de vivienda. En una sociedad donde los sectores más necesitados de vivienda tienen baja capacidad de pago, se hace difícil resolver el problema del déficit de vivienda, si ese interés social no está por encima de los otros intereses. Si tomamos en cuenta las relaciones de poder que se dan entre las instituciones del sector vivienda y el ejecutivo, se podría afirmar que este último tiene capacidad para mantener un control directo sobre el enfoque que pueda dársele a las políticas de vivienda. Es decir, convertir el problema de la vivienda en uno de interés nacional y dejar a un lado los intereses particulares.

En resumen, podríamos afirmar que los desequilibrios causados por la vieja y caduca sociedad tradicional, que son fundamentalmente el desempleo y la concentración del ingreso en pocas manos, no han podido ser superados, agravándose cada vez más los pro-

blemas de pobreza crítica. Lo anterior viene a ser un condicionante que obstaculiza la obtención de una vivienda digna a un fuerte segmento de población, puesto que ese mismo sistema excluyente, por su propia orientación económicosocial ha dejado fuera de los beneficios que genera a esa población. Lo que, además, ha dado lugar a una crisis profunda del régimen político autoritario.

En el caso de Guatemala, la encuesta realizada en el área marginal urbana verifica las condiciones de pobreza crítica que padecen los pobladores de esa zona y las pocas posibilidades que tienen de obtener vivienda, no sólo por sus bajos ingresos, sino también por el enfoque que se ha dado y se sigue dando a las políticas de vivienda, el cual forma parte de una política global que no los incluye dentro de sus prioridades, ya que es la acumulación de capital la fuerza que las motiva y las genera.

Política de vivienda y pobreza crítica urbana en Honduras

Guillermo Molina Chocano*

CONTIENE UNA DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN HONDURAS TOMANDO COMO VÍA EL ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA. CONCLUYE AFIRMANDO QUE EL ESTADO HONDUREÑO NO HA TENIDO LA CAPACIDAD DE DECISIÓN NECESARIA PARA ORIENTAR COHERCITIVAMENTE AL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCION.

Este artículo constituye un resumen de algunos tópicos seleccionados del trabajo de investigación realizado para Honduras sobre el tema del Estado, las Políticas Públicas y la Pobreza Crítica en Centroamérica.

La selección de los temas no obedece a una discriminación cualitativa del total de ítems desarrollados por el equipo de Honduras sino que, por razones de carácter editorial, se reduce la sinopsis de cada informe para que el lector cuente con un amplio marco de referencia sobre los puntos gruesos de los trabajos ejecutados.

De acuerdo con la estructuración de la investigación regional, los informes nacionales, en términos generales, contienen tres grandes aspectos:

- a. La pobreza crítica en el contexto urbano;
- b. Caracterización del problema de la vivienda; y

- c. Las políticas públicas en general y las acciones de política de vivienda en particular.

El presente resumen, por su parte, está dividido en dos grandes apartados, a saber: I. Caracterización de la Problemática de la Vivienda en Honduras y II. Análisis de la Formulación y Ejecución de los Programas de Vivienda. Finalmente, incorporamos a manera de conclusiones, una apretada exposición de los rasgos sobresalientes del trabajo para el caso de Honduras.

1. Caracterización de la problemática de la vivienda en Honduras

Antecedentes y situación actual del proceso de urbanización

"En 1578 se descubrieron en la actual Tegucigalpa las primeras minas de plata de importancia",¹ lo que revitaliza la actividad productiva de la región y da

*. Investigador Principal del equipo de Honduras. Sociólogo.

1. Luis Marinas Otero. Honduras (Madrid): Ediciones Cultura Hispánica, 1963). p. 69.

origen a la fundación de Tegucigalpa en 1580.

Tegucigalpa se transforma así, junto a Comayagua, en el centro político, militar y administrativo más importante de la región, ejerciendo influencia y control sobre los pueblos de Santa Lucía, San Antonio, Ojojona, San José de los Cedros, Cantarranas, Apasapo, Goascorán, ricos en minerales y otros que cumplen la función de proveer mano de obra y servicios a la actividad minera.

El dinamismo propio de la minería llevó a una creciente diversificación de las actividades productivas, generando en consecuencia una mayor división social territorial del trabajo. Aparecen y se expanden nuevas actividades, destinadas a satisfacer la demanda por la minería, que por su alta densidad de mano de obra requería un importante aporte de productos alimenticios, lo que impulsa el desarrollo, no sólo de la región centro y occidental, sino también del oriente y sur del país; del mismo modo ciertos requerimientos técnicos de la actividad (como las exigencias de plomo y sal), así como las necesidades de transporte, promovieron un cierto dinamismo en diferentes regiones del país.

Los centros urbanos además de ser asentamientos de los sectores dominantes, comenzaron a nuclear ciertas actividades relacionadas con la producción para exportación (herrerías, transportistas, comerciantes, etc.), así como artesanales y pequeño comercio; esto determina la expansión del sector de población que no produce sus medios de subsistencia, y presenta una

demanda en constante aumento de alimentos, productos y servicios.

Pero en esta etapa, tanto Tegucigalpa como Comayagua (las dos ciudades centrales del período colonial), tienen aún un papel económico muy débil; su papel estratégico se centra en la administración del sistema de explotación y en el reparto del excedente, extraído de la actividad agropecuaria y minera a través del sistema fiscal.

El incremento en la demanda de productos coloniales por parte de Europa, a partir del siglo XVIII (añil, cacao, liquidambar, grana, tabaco), generó la presencia de núcleos de mano de obra desligados de la producción de sus alimentos, incidiendo en el desarrollo de la hacienda productora de alimentos, ya que el excedente extraído de las comunidades indígenas no bastaba para satisfacer ese mercado. Se produce así una reorganización de las fuerzas productivas en el sector de subsistencia, que conjuntamente con la producción de las plantaciones destinadas a la exportación, generó en las ciudades una actividad comercial creciente.

Al finalizar el período colonial, la explotación minera en Honduras decae sensiblemente, provocando una seria crisis económica, agravada por la baja en la explotación del añil y de la ganadería. En este momento, las zonas de concentración de la población eran: Gracias a Dios (asentamiento originario de la población indígena), Tegucigalpa (área de la actividad minera), y Comayagua, Choluteca y Olancho (economía agrícola y ganadera para consumo interno y exportación). El área urbana propiamente dicha de Tegucigalpa nucleaba alrededor de

3.000 habitantes, y en su área de influencia radicaban 17.000 habitantes aproximadamente.

En el período posterior a la independencia las ciudades, aunque sedes de un poder nacional, siguieron desempeñando las mismas funciones: sustento del orden establecido, que garantizaba la apropiación del excedente productivo por los sectores dominados y las constituía en canales de intermediación comercial y financiera para los productos agrícolas y mineros que, con menor dinamismo que durante la colonia, se seguían produciendo.

Las ciudades continuaron proveyendo las demandas de la oligarquía terrateniente, los miembros, administradores y funcionarios, pasando a constituirse en el lugar de residencia de las clases dominantes, junto al reducido núcleo de proveedores urbanos, artesanos, transportistas y comerciantes.

Tegucigalpa, que no era aún asiento del gobierno, contaba en 1867 con unos 4.000 habitantes, siendo la ciudad más importante de la República. El escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la mínima división social del trabajo existentes en Honduras, limitaban la producción y el intercambio de mercadería entre el campo y la ciudad, y entre las ciudades; pero es en la ciudad donde se van estructurando las instituciones políticas que, con el tiempo, darán una dimensión nacional al poder hasta entonces local y rural.

Con la reforma liberal, que dirige su esfuerzo al desarrollo económico y específicamente a la producción agrícola exportable, el Estado hondureño asume el rol de generar in-

fraestructura y recursos y de movilizar el potencial productivo del país.

Honduras se inserta en este momento en forma definitiva en el mercado mundial, dentro de un modelo dependiente de acumulación y de desarrollo político y social, en el que las relaciones del capital imperialista con la economía nacional asumen las siguientes características:

1. La concentración de la inversión capitalista en las ramas de la producción primaria.
2. La organización de la producción correspondiente en "enclaves" que no tienen articulación orgánica entre sí en el ámbito local sino más bien al interior de la economía capitalista metropolitana, es decir la norteamericana.
3. La realización y acumulación en la economía imperialista de la mayor parte de la plusvalía generada en la economía local.

Estas características hacen que el nuevo modelo de acumulación que se desarrolló se sustentara en una división social del trabajo limitada, una sobreexplotación de la fuerza de trabajo, una productividad con escasa innovación tecnológica (salvo la minería), y pautas de consumo elitistas por parte de la clase dominante nacional que usufructuaba una mínima parte de la plusvalía que en su mayoría era acumulada y realizada en la economía imperialista.

Así, los centros urbanos, si bien se consolidaron en alguna medida, no

tuvieron una expansión significativa. En 1977 había seis ciudades con más de 2.000 habitantes, y Tegucigalpa tenía 5.774.

Las ciudades cercanas a los centros productivos (minería, bananos, cocos, tabaco, ganado) cumplen la función del comercio tanto a escala nacional como canalizando el excedente hacia los puertos. Además tienen funciones administrativas, de mantenimiento del orden, educacionales, etc.

Las ciudades puertos se constituyen en el centro de la importación-exportación, especializándose de acuerdo con su ubicación respecto de los centros de actividad. Así Trujillo, Puerto Cortés y Omos canalizan casi el total de la exportación de productos agropecuarios, mientras que el puerto del Pacífico, Amapala, sirve de entrada para las importaciones y de salida para las exportaciones.

Tegucigalpa es, desde 1789, la capital de la República, sede del gobierno y centro del pensamiento liberal y de la dominación político-militar del Estado. Gracias al desarrollo de la minería las actividades administrativas y militares, los servicios de transporte y comunicación, el comercio de importación y exportación y las actividades financieras, la ciudad se va transformando en el principal centro urbano de Honduras.

Durante los primeros años de este siglo, se inicia la penetración de las compañías norteamericanas en el negocio del banano, que van desplazando a los plantadores nacionales para, a partir de 1910, consolidarse como productores. A raíz de

la expansión de la actividad bananera bajo las condiciones de producción de las compañías extranjeras, se genera la formación de un proletariado agrícola y de otras categorías de obreros vinculados a las plantaciones bananeras, que se abastece de la migración interna registrada desde el oriente del país hacia la zona norte.

De este modo la actividad bananera, a la vez que introduce una ampliación en la división social del trabajo a nivel de los centros de producción, reproduce las condiciones para que surja una nueva división territorial del trabajo, que se expresa en la diversificación de las funciones de las ciudades de la Costa Norte (en las esferas de producción no agrícola y distribución) y de Tegucigalpa que sigue cumpliendo sus funciones de dominación política y de puerta de entrada del capital extranjero.

Así, Tegucigalpa y San Pedro Sula reciben una gran cantidad de fuerza de trabajo expulsada del campo que, de alguna manera, se incorpora a la actividad urbana.

La explotación de la mina Rosario, localizada en Tegucigalpa en la montaña de San Juancito (a 42 km. de la ciudad), fue suspendida en la década de los años 50 por la Rosario Mining Company y trasladadas las operaciones al mineral del Mochito en el departamento de Santa Bárbara. Las razones de esta suspensión han sido adjudicadas al surgimiento en el país de una legislación social conquistada por la clase obrera nacional, que ponía algún límite, junto con las nuevas cargas tributarias, a los privilegios y ganancias de la transnacional. Además incidió el costo tecnológico necesario

para seguir operando la mina, que requería mayor profundidad.

De cualquier modo, aunque el cierre de las actividades mineras implicó cesantía de trabajadores y desaparición de otras actividades complementarias en la ciudad, la creciente actividad comercial y gubernamental minimizó el impacto ocupacional en Tegucigalpa. El proceso de diferenciación de la estructura productiva que había incorporado nuevos rubros exportables como café, madera, ganado y otros, ampliando las bases de acumulación capitalista en el campo, era casi totalmente controlado, a diferencia del banano, por productores nacionales. Esto permite una relativa expansión del mercado, y crea las bases para un mayor proceso de diversificación.

En las dos ciudades principales se localizan las actividades financieras, comerciales, de servicios y de la construcción, que incrementan el mercado urbano y crean las condiciones que impulsan significativamente la actividad industrial.

Con el proceso de integración centroamericana, verificado durante la década de los 60, el sector manufacturero se fue desarrollando lentamente en Honduras, acelerando el proceso de crecimiento urbano en especial de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

En este contexto, la denominada "problemática urbana" al interior de esas ciudades se ha ido agravando, incrementándose el desempleo y el subempleo, agudizándose el deterioro de la situación de vivienda y el crecimiento del déficit en los servicios básicos de la población.

Entre 1950 y 1974, la población urbana aumentó su importancia en relación con el total del país, pasando del 17% al 31% del total de la población hondureña. De esta población urbana, el 49% se concentra en las dos ciudades mayores: Tegucigalpa y San Pedro Sula, que, juntas, albergan el 15% de la población del país. Ambas ciudades crecen con un ritmo acelerado, que supera ampliamente el crecimiento promedio nacional. Como contrapartida, en el resto del territorio nacional existen áreas en proceso de estancamiento demográfico, que originan fuertes flujos migratorios preferentemente hacia los dos centros urbanos principales, aunque también hacia otros menores y ciertas áreas rurales. Es decir, que el rápido crecimiento urbano (4.9% anual) es resultado de la expulsión económica de las áreas rurales y de la atracción que ejercen las ciudades; la migración representa un 66% del incremento de la población urbana.

Los asentamientos populares o áreas deterioradas del Distrito Central

Tegucigalpa contaba, en 1980, con ciento noventa y un barrios, de los cuales ochenta y cuatro se tipificaban como marginados.

Luego de 1980, algunos estudios llegaron a cuantificar en ciento ochenta el número total de barrios en deterioro. No obstante las diferencias existentes respecto de los asentamientos considerados en proceso de deterioro o deteriorados, las principales obser-

vaciones que de este problema se pueden derivar giran alrededor de la constatación de que, a la altura de 1983, más de la mitad de los barrios de la ciudad reúnen características propias de asentamientos populares.

Desde 1970 en adelante, el crecimiento urbano de Tegucigalpa se acelera, tanto por las condiciones económicas sociales del campesinado como por la concentración de los servicios en la ciudad. Así, los flujos migratorios mayores proceden de las zonas rurales deprimidas de los departamentos del Sur, Sureste y Zona Central.

El incremento demográfico por crecimiento vegetativo y migraciones, genera un alto índice de desempleo y subempleo, y se constituye en factor que acelera el surgimiento de los asentamientos populares.

En esta etapa se incrementan las tomas espontáneas o recuperaciones (que reciben este nombre en tanto implican la "recuperación" de tierras ejidales ilegalmente apropiadas, o "recuperación" de tierras ejidales sin uso específico). También se realizan numerosas invasiones de tierras privadas, casos en los que el Consejo Metropolitano del Distrito Central (CMDC) actúa como mediador comprando las tierras a los terratenientes urbanos para luego venderlas a los ocupantes.

Durante los años 70 cobra importancia la lotificación clandestina, realizada por los presuntos dueños de las tierras por medio de intermediarios. La toma o recuperación de tierras ejidales, es asimismo muy frecuente durante este período.

Por fin, durante los años 80 más de la mitad de los asentamientos nuevos se inician por tomas de tierras ejidales, apareciendo también un número importante de nuevos barrios asentados sobre tierras presuntamente privadas, ya sea por lotificación clandestina o por invasión.

En realidad, el rápido desarrollo urbano de Tegucigalpa durante los últimos años se explica por la formación de los asentamientos populares. De 1970 a 1983 se ha creado el 56% del total existente, y desde 1980 ha surgido el 27% de los asentamientos. Esto indica la agudización extrema de las limitaciones en el acceso a la vivienda y a la tierra para los sectores populares, y un incremento en el nivel de participación de la población por medio de la organización comunal.

El incremento notable de los asentamientos populares en esta década pone en evidencia la crisis de la situación de vivienda en la ciudad y la creciente organización del movimiento comunal; en este contexto es que se formula el esquema de Ordenamiento Metropolitano del Distrito Central en 1976, con el objetivo de regular y ordenar el crecimiento de la ciudad; acondicionarla para su desarrollo económico mediante la agilización del mercado de tierras y dotación de infraestructura; y poner en marcha proyectos y programas de servicios básicos y de viviendas destinadas, según se dice en sus objetivos, a los sectores de bajos recursos.

Los asentamientos de los años 70 se ubican, como de costumbre, en condiciones no propicias para la construcción e instalación de servicios. En esta década se formaron alrededor de 40

barrios, localizados mayoritariamente en las zonas sur y este de la ciudad, donde había terrenos ejidales.

Entre 1980 y 1982, se asiste a la conformación de 54 nuevos asentamientos cuya formación se deriva de ocupaciones espontáneas, ya sea recuperaciones de tierras ejidales, o tomas de terrenos de propiedad privada.

La problemática de la vivienda a escala nacional y metropolitana

Déficit y deficiencia habitacional

De acuerdo con las indagaciones de que echó mano el equipo de investigación de Honduras, las inferencias que respecto de este tema se tienen son de que dos terceras partes de la población hondureña viven en condiciones precarias de vivienda. Así, para 1982 las estimaciones del déficit acumulado de vivienda fueron del orden de las cuatrocientas cincuenta mil. De este gran total, cien mil se ubicarían en el área urbana y trescientas cincuenta mil en la rural. En términos relativos, el 22% del déficit lo representa el área urbana en tanto que el 78% le corresponde al área rural.

Con base en estas cuantificaciones y tomando en cuenta el crecimiento vegetativo de la población, se necesitaría construir un total anual de dieciocho mil seiscientas viviendas para cubrir el déficit. La investigación utilizó una noción de deficiencia de vivienda

que supera la clásica idea de que el problema se circunscribe al faltante de unidades habitacionales. Conlleva, la noción usada, elementos tales como: calidad de la vivienda en los sentidos estructurales y de servicios básicos, hacinamiento y necesidades por crecimiento de la población y obsolescencia de las unidades habitacionales.

En lo que, al problema de hacinamiento se refiere, con base en el censo de vivienda de 1974 se constató que, de las 463.000 unidades habitacionales registradas, solamente un 20% contaba con un dormitorio, en tanto que el 44% quedó declarado como constituido por casas con dos dormitorios.

El cuadro 1 informa sobre este aspecto, no sólo para 1974, sino para 1961 y su relación con la población total de Honduras.

En el cuadro 1 se observa que para ambos años, la situación de hacinamiento es más precaria en el área rural, destacándose que allí el 57% de la población vive en condiciones de hacinamiento para 1974.

Respecto de la infraestructura de las viviendas el panorama pone en evidencia que, del total de viviendas de todo el país, el 64% de ellas son casas en condiciones deficientes. De este total, el 46% pertenece al área urbana y el 72% al área rural.

En este mismo orden de ideas, la característica más sobresaliente para las viviendas urbanas la constituye el hecho de que el 26% de ellas tienen piso de tierra. Asimismo, un estudio realizado en 1982 para seis asentamientos populares de Tegucigalpa concluyó en que la totalidad de las viviendas son

CUADRO 1

POBLACION Y VIVIENDA EN CONDICIONES DE HACINAMIENTOS PARA 1961 - 1974

Area Total	1961				1974					
	Población Total	Población Hacinada	%	Total Viviendas Hacinadas	Población Total	Población Hacinada	%	Total de Viviendas Hacinadas	%	
País	1.884.765	1.001.379	53,1	325.492	2.656.948	1.289.544	48,5	463.001	188.000	40,6
Urbana	437.818	139.267	31,8	75.525	833.179	248.811	29,8	146.409	36.950	25,2
Rural	1.446.947	862.712	59,6	249.967	1.823.769	1.040.769	57,0	316.592	151.050	47,7

Fuente: CONSUPLANE. Evolución de las condiciones del sector vivienda en el período 1972-80. Censos Nacionales de Vivienda.

de madera. Así, de madera rústica están construidas el 41,8% de las viviendas; de la denominada "botagua" el 35,8%; el 37% de los techos son de lámina de metal; el 34% de láminas de asbesto y el 25% de teja. En cuanto al piso: el 35% es de tierra mientras que el 53% es de cemento mosaico.

Sistemas de financiamiento de viviendas

Las Instituciones públicas que financian financiando la construcción de viviendas son: el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA); la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS); la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP). Además, existen servicios de financiamiento por parte del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Públicos (INJUPENH) y del Magisterio (IMPREMA), además de bancos públicos.

Organizaciones no gubernamentales como la Asociación de Promoción Humana (APRHU), el Comité Evangélico de Desarrollo y Emergencia Nacional (CEDEN); Cáritas de Honduras, las compañías constructoras privadas y las empresas financieras en general, constituyen parte de los mecanismos que mantienen activa la construcción.

En el aspecto institucional, es de interés comentar brevemente algunos antecedentes y características de las

entidades, que, tanto desde el sector público como del privado, se relacionan con la construcción y financiamiento de la vivienda.

En la década de los años 70 se produjeron ciertos cambios en la atención institucional del sector vivienda, tanto en la estructura del financiamiento, como en la coordinación.

En 1968, se inició la organización del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, con el proyecto de creación de la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) que finalmente se crea por Decreto 208 el 18/3/75 como organismo rector del SNAP. En el sistema quedan involucradas como Asociaciones de Ahorro y Préstamo: "La Vivienda, S.A.", organizada en 1969 con apoyo financiero del BCIE; "Casa Propia", organizada en 1971 como Asociación Mutualista de Ahorro y Préstamo mediante el patrocinio de la Federación Hondureña de Cooperativas de Viviendas Ltda. (FEHCOVIL); "Futuro" y "Financiera Metropolitana", todas éstas con sede en Tegucigalpa; y "La Constancia" y "La Vivienda de Sula" con sede en San Pedro Sula. Además el SNAP involucra al Instituto Nacional de la Vivienda (INVA).

Se crea el Comité Nacional de la Vivienda por acuerdo 121 de 1978, que será el mecanismo de coordinación sectorial y cuyos objetivos serían "estudiar, gestionar, promover y evaluar los lineamientos, políticas y medidas conducentes al cumplimiento de la Política Nacional de Vivienda y al logro de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes operativos anuales".²

2. ICAP. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el área metropolitana de Honduras. (San José, 1985), p. 94.

El Instituto Nacional de la Vivienda (INVA) fue creado en 1957, obedeciendo a la necesidad de satisfacer algunas demandas populares y a la de establecer mejores condiciones para mantener la demanda interna de la economía. su objetivo se centra en la vivienda de "interés social", pero las evaluaciones realizadas indican que su acción real se ha orientado a los sectores con capacidad de pago, que constituyen una demanda solvente de vivienda.

En cuanto a la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) es, como se dijo antes, la entidad central del sistema nacional de ahorro y préstamo, creada en 1975. No obstante, sus operaciones financieras comienzan en marzo de 1977.

Su tarea principal fue definida como la de contratar créditos internos y externos para vivienda. A su vez, le corresponde otorgar seguros y garantías para la recuperación de créditos hipotecarios por medio de la asignación de préstamos a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

Su gestión debe, en principio, enmarcarse en varios lineamientos tales como los de dar atención en la asignación de préstamos y créditos a los grupos de menores ingresos en los principales centros urbanos del país. Promover y orientar la participación del sector construcción como actividad económica encauzándole a atender las necesidades de los estratos más pobres de la población. También se destaca que debe incrementar progresivamente los recursos financieros internos mediante la promoción del ahorro interno privado.

Pese al esfuerzo manifiesto por mejorar las condiciones precarias de los estratos pobres, los autores de la investigación de Honduras se adhieren a las inferencias de estudiosos de las asociaciones de ahorro y préstamo, en el sentido de que la creación de FINAVI y el funcionamiento de las asociaciones mencionadas permitió la más amplia articulación del capital invertido en construcción de vivienda y el capital financiero, en el tanto en que el capital financiero recibe del Estado todas las garantías para asegurarse definitivamente la devolución del capital en uso, y el capital invertido en construcción recibe la garantía necesaria para la construcción de vivienda, especialmente de aquellas que se construyen en gran cantidad.

2. Análisis de la formulación y ejecución de los programas de vivienda

En el mercado, la mercancía vivienda, ya sea producida por agentes privados o estatales, no constituye primariamente un bien para satisfacer necesidades de consumo sino que, por el contrario, las necesidades de vivienda sirven o vienen a constituirse en una de las fuentes de satisfacción de las necesidades de acumulación del capital.

En este sentido, el mercado de vivienda no necesariamente es homogéneo pues, así como el capital tiene formas diferenciales de reproduc-

ción, sus formas de realización también son variadas.

Así, el mercado de la vivienda presenta características de pronunciada estratificación, en donde la demanda se ubica en función de la condición de solvencia económica y principalmente de la capacidad de endeudamiento de los compradores. Estos buscan, de acuerdo con sus recursos económicos, satisfacer la necesidad de techo para poder reproducirse.

Por su parte, la oferta adecúa las necesidades de techo de los compradores a las distintas formas de valoración que puede asumir el capital.

En tales condiciones de heterogeneidad del mercado, hemos encontrado una clasificación de los diversos tipos de vivienda:

"La forma industrializada de la producción de la mercancía vivienda, que denomina todas las actividades en el sector de la vivienda;

La forma manufacturada: la vivienda es producida por agentes sociales distintos a los que la consumen;

La forma artesanal o autoconstruida: el constructor y el consumidor es el mismo".³

La investigación puso énfasis en el estudio de la primera y la tercera modalidades, dado que en la política de vivienda del Estado Hondureño estas dos formas de construcción de vivienda han asumido mucha importancia.

3. "ICAP. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Op. cit., p. 144".

Desde esta perspectiva, una política de vivienda se involucra directamente con las relaciones de mercado, en que se ven envueltos tanto los compradores como los proveedores de la mercancía. Por ello es importante conocer los procesos que siguen a las actividades de planificación, construcción y administración que atañen a la producción y compraventa de viviendas.

En la ejecución de estas actividades intervienen tres tipos de agentes con intereses distintos: para los consumidores, el valor de uso es lo predominante; los proveedores pretenden incrementar sus ganancias; y el Estado, que procura la legitimación del proceso y contribuye a la acumulación del capital.

En consecuencia, los realizadores del trabajo se propusieron explicar las características más significativas de las relaciones que van, desde la formulación, hasta la ejecución de la política de vivienda, y los participantes u oponentes sociales que participan en el proceso.

Para lograr dicha explicación, se partió del análisis de la política explícita de vivienda del Estado.

El antecedente de mayor peso para que el Estado se viera institucionalmente obligado a cumplir con determinada responsabilidad de carácter indicativo en la solución de los problemas de la vivienda lo fue la paulatina concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos.

Así, los terratenientes urbanos, al construir viviendas también para una demanda solvente (cafetaleros, comerciantes, algodóneros, etc.), constituyen la razón por la cual se afirma que la

década de 1950 marca un proceso regresivo en la estructura de la tenencia de la tierra. La propiedad se fue concentrando cada vez más en pocas manos.

En lo que concierne al Estado, su acción estuvo dirigida fundamentalmente a la ampliación de las condiciones generales para la construcción y, específicamente en lo que se refiere a la vivienda, a establecer las bases jurídicas para la consolidación de los intereses de los rentistas urbanos.

El Estado comenzará a intervenir en el "problema" de la vivienda en forma esporádica. Ejemplo de esto es la creación de la Sección Vivienda en el Ministerio de Trabajo. Esta intervención se limitó a la construcción de unas pocas viviendas para uso de los trabajadores de la United Fruit Company, obra que se constituye en ejemplo de las características que asume el poder del Estado.

A partir de la década del 50 el Estado va a impulsar el desarrollo del mercado interno, por ejemplo, a través de la integración económica del territorio nacional, con el desarrollo de proyectos de infraestructura, instalación de energía eléctrica, acueductos y alcantarillados, etc. Esto se tradujo en una reestructuración del aparato gubernamental y en el establecimiento de políticas de seguridad social, vivienda, asistencia social, protección al menor, etc.* El Estado procuraba así crear las

condiciones generales de producción propicias y directamente contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Y en la década del 70, el Consejo Superior de Planificación Económica, creado en 1965, con el apoyo de las entidades públicas y privadas que participan en el Sector Vivienda, preparó la Política Nacional de Vivienda.

Según el Plan Nacional de Vivienda el problema de la vivienda en Honduras presenta dos aspectos principales: déficit de unidades habitacionales y malas condiciones, en un alto porcentaje de unidades existentes.

Considerando el crecimiento demográfico del país, déficit habitacional se incrementa a un ritmo del 4% anual. Obviamente, este fenómeno afecta con mayor fuerza al estrato social de bajos recursos económicos y su intensidad se acentúa en las zonas rurales y las áreas en centros urbanos, donde se asienta parte de la población marginada.

En cuanto a las malas condiciones de habitabilidad, a grandes rasgos y con base en el censo de vivienda de 1961, se constató que más de un millón de hondureños vivía hacinado. Las causas que confluyen al crecimiento de este fenómeno giran alrededor del crecimiento vegetativo lógico de la población y al bajo ritmo en la construcción de viviendas adecuadas. Las indagaciones del trabajo hecho revelan asimismo que, en Tegucigalpa, por ejemplo, el 14% de la población habita cuarterías absolutamente antihigiénicas.

También se han detectado 16 zonas y subzonas totalmente marginales y 9 zonas parcialmente marginales, donde

* En el último quinquenio de la década del 50 se crean las siguientes instituciones:
- Instituto Hondureño de Seguridad Social.
- Junta Nacional de Bienestar Social.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Patronato Nacional de la Infancia.

predominan los tugurios. Los habitantes de estas áreas pasan de 50.000, o sea que cerca de la cuarta parte de la población capitalina vive en condiciones infrahumanas.

El 55% de las familias que habitan tugurios tienen, en promedio, un ingreso mensual inferior a L.76.00 y un 77% recibe ingresos mensuales que no pasan de L. 125.00. La situación para estas gentes ha empeorado si se toma en cuenta los altos niveles que ha alcanzado el costo de vivienda adecuada.

Igualmente de acuerdo con las cifras del Censo de 1961, el 87% de las viviendas rurales tiene piso de tierra. En 11 departamentos del país la cifra se eleva a más de un 90%. El mismo hecho, con diferente proporción, se registra en las subzonas marginales de tugurios ciudadanos.

No menos de un 28% del total nacional de unidades está construido con materiales de ínfima o pésima calidad. En algunos departamentos, el porcentaje se eleva a más de un 70%.

Los servicios de electricidad, por su parte, cubren predominantemente las áreas urbanas, además de que el consumo doméstico de energía eléctrica no es generalizado para la totalidad de las 488.300 familias que, en 1972, había en el país. En ese mismo año, únicamente 55.389 familias recibían este servicio, lo que representó apenas el 11% del total de familias en Honduras.

El servicio de agua potable, por su parte, resultó ser uno de los más precarios.

Así, de conformidad con las cifras del Censo de Población y Vivienda de 1961, de un total de 325.492 viviendas

que tenía el país, sólo un 12% tenía servicio de agua dentro de la vivienda. En las áreas rurales, sólo un 3% de las unidades tenía este servicio dentro de la vivienda. La población servida con acueductos, en 1972, se estima que representa al 22% de la población total.

Respecto de los servicios sanitarios, puede decirse que el Censo de 1961 detectó que, del total de viviendas, un 80% de éstas no tenía servicio sanitario de ninguna clase, y en el caso de las viviendas rurales, el 95% carecía de este servicio. Del total de población de 1972, sólo el 14% contaba con el servicio de alcantarillado.

Respecto del servicio de recolección de basura, en términos generales es insuficiente. Deficiente totalmente en la zona urbana, y nulo en la rural. Esto pone de manifiesto la importancia de incluir en los planes de desarrollo de la comunidad, campañas de saneamiento ambiental tendientes a manejar la situación antes señalada.

Papel del sector público en el campo de la vivienda

Instituto de la Vivienda (INVA)

Su gestión ha mantenido un ámbito territorial bien definido, concentrándose en Tegucigalpa.

En principio, su política ha estado orientada a la construcción de viviendas para familias de ingresos medios. Sin embargo, se ejecutaron proyectos para erradicación de tugurios que dieron como resultado la construcción de 371 viviendas, obedeciendo esto a situaciones circunstanciales y no a una

política sistemática de atención al problema habitacional de los grupos sociales marginados.

No obstante su esfuerzo, el Instituto de la Vivienda se encuentra seriamente afectado por la escasez de recursos económicos. Además, ha afrontado obstáculos tales como:

- a. Dificultad para obtener terrenos para el desarrollo de sus programas;
- b. Desfase de las negociaciones de financiamiento externo;
- c. Reelaboración total de algunos proyectos iniciales;
- d. Atraso en el estudio y aprobación de licitaciones de contratistas y materiales de construcción;
- e. Falta de profundidad de los estudios de mercadeo de vivienda, lo que ha conducido a la aceptación desfavorable de algunos proyectos realizados;
- f. Falta de coordinación oportuna con otros organismos del Estado relacionados directamente con la ejecución de obras de infraestructura urbana.

Instituto Nacional Agrario (INA)

En el pasado, y hasta recientemente, cuando se aprobó la nueva política que seguirá esta Institución, se había considerado que el INA podía atender el problema habitacional de la población rural.

La experiencia ha demostrado que la acción del INA en materia de vivienda

ha sido inocua; y si se toma en cuenta que la política que sigue actualmente sugiere que esta Institución orientará su esfuerzo al problema de la estructura de la tenencia de la tierra y su utilización, debe descartarse la idea de que el INA, por sí sólo, haga inversiones en vivienda rural, en el futuro.

Junta Nacional de Bienestar Social

La Junta, con su programa de mejoramiento de vivienda rural y saneamiento, ha logrado el mejoramiento de 1.190 viviendas; instalación de 5.000 letrinas; 99 acueductos, 34 pozos excavados para abasto; y otras realizaciones de infraestructura. Algunos proyectos los pone en práctica en forma integrada con instituciones nacionales e internacionales.

Las inferencias obtenidas sobre el impacto del sector privado en el campo de la vivienda, conducen a señalar que la oferta de viviendas construidas por este sector ha estado orientada a satisfacer la demanda de estratos sociales medio y alto. El expediente al que acuden los empresarios de la construcción para definir los usuarios de ingresos medios y altos está en que los estratos bajos de la población (que a su vez constituyen la mayoría de la población hondureña), no tienen capacidad de pago. Así, de acuerdo con investigaciones de ingresos y gastos, se ha llegado a detectar que el 25,6% de los hogares en las zonas urbanas, y el 85% de los hogares en las zonas rurales tienen ingresos anuales inferiores a L.1.000.00, que, de este ingreso familiar, el 15,5% y el 10,2%

respectivamente se destina a gastos de vivienda.

Como conclusiones de las apreciaciones en torno al problema de la vivienda se definió que:

a. No existe en el país una política nacional de vivienda que oriente la actividad tanto del sector público como del sector privado.

No obstante esto, se han adoptado algunas medidas parciales que bien pueden ser parte de una política habitacional;

b. Tomando en cuenta las condiciones de Honduras, es necesario lograr la construcción de viviendas baratas, con el fin de frenar la aparición de tugurios y de erradicar los existentes;

c. No se han elaborado planes que permitan a las familias de bajos ingresos el acceso a la vivienda, especialmente en las zonas rurales. Debería tenderse a reducir el elevado déficit habitacional y a mejorar la deplorable situación de hacinamiento y la mala calidad estructural de una cantidad considerable de viviendas, así como también encauzar la provisión de los servicios de infraestructura para la vivienda;

d. La no disponibilidad de terrenos para sus programas es uno de los problemas serios que está afrontando el INVA;

e. En cuanto a expropiaciones, hay que indicar que aún está vigente la Ley

de Expropiación Forzosa del 13 de abril de 1914, la que se considera desactualizada;

f. No se cuenta con estudios de demanda de vivienda, ni siquiera en los centros urbanos principales;

g. El sistema de ahorro y préstamo para la vivienda en Honduras está todavía en sus inicios. No existen todavía los mecanismos necesarios que permitan la canalización de recursos financieros en cantidad suficiente para la construcción de vivienda barata, que esté al alcance de familias de ingresos bajos;

h. No obstante el papel del sector privado en materia habitacional, se considera que su acción no responde adecuadamente a las necesidades del país. La construcción anual de viviendas no cubre las necesidades creadas por el crecimiento demográfico y el deterioro de las viviendas que no reciben ningún tipo de mantenimiento.

*Algunas reflexiones
respecto de los objetivos
manifiesto de la Política
de Vivienda (1979-1983)*

El objetivo último de esta política pretende la reducción de la deficiencia habitacional total y mínima, mediante la participación constante de los sectores público y privado en las acciones de política. En función de tal fin se propone expresamente mejorar la

calidad estructural de la vivienda por medio de la utilización de materiales adecuados que, en la construcción de nuevas unidades, permita contar con viviendas que reúnan las condiciones mínimas de higiene ambiental, y que tengan un período de vida útil lo suficientemente prolongado para que permita, posteriormente, la liberación de recursos para ampliar la cobertura en futuros programas de vivienda.

Con base en las consideraciones señaladas, se desarrollarían programas y proyectos para dotar de infraestructura la vivienda, paralelamente a la construcción propiamente tal. La vía por medio de la cual es considerada factible esta acción simultánea es la coordinación interinstitucional entre el INVA y las otras entidades encargadas de la provisión de los servicios de agua y alcantarillado, por una parte, y electricidad, por otra.

Concretamente para el período 1979-1983, las acciones de política se limitaron a ofrecer soluciones de vivienda denominadas lotes y servicios. Institucionalmente hablando, se parte del criterio de que las instituciones que componen el Sector Vivienda no cuentan con la capacidad suficiente para responder siquiera a lo que se conoce como deficiencia mínima habitacional. Es obvio que esta situación de déficit, que viene desde años atrás, es imposible remediarla en el corto plazo. Para solucionarla se requiere de enormes recursos, que están por encima de las posibilidades económicas del país.

Así, se define como medida de estrategia asegurar como mínimo el cumplimiento de la ejecución de los proyectos propuestos por las instituciones para el siguiente quinquenio.

Se intentaría superar el promedio de ejecución anual de viviendas en los cinco años anteriores.

Aunque la oferta de vivienda estaría por debajo de la demanda mínima, multiplicar por dos la producción anual representaría un logro sustancial, máxime al darse una reducción de los precios unitarios hasta donde sea posible (lotes con servicios, mejoramiento de barrios, etc.)

Asimismo, otra medida estratégica es desarrollar una serie de acciones que influyan en los factores que determinan el comportamiento del sector, con lo cual se buscaría modificar la construcción de viviendas en cantidad y calidad, a un grado de poder detener el déficit total acumulado de viviendas, mediante la satisfacción de las necesidades mínimas, durante el período del plan.

Para satisfacer progresiva e integralmente los requerimientos habitacionales de la población, se parte del criterio de que la vivienda no implica la mera estructura de una instalación física, sino que debe integrar aspectos de servicios básicos, equipamiento comunal, y servicios sociales y económicos, que conforman la calidad de vida de los asentamientos humanos.

El alcanzar este objetivo general implica mejorar el nivel de vida de grandes segmentos de la población, preferentemente de aquellos que se encuentran en los niveles más bajos de la escala de ingresos.

Resultó significativo observar que, para este período, los niveles de autoridad de gobierno reconocen las limitaciones e ineficiencia que han caracterizado las acciones de política en vivienda por lo que se proponen al-

canzar progresivamente la eliminación del déficit habitacional. Se fijan, en consecuencia, objetivos específicos de procurar la construcción de viviendas pero, sobre todo, ofrecer "soluciones de desarrollo progresivo", que cubran las necesidades mínimas de vivienda.

Por lo menos en forma manifiesta se plantea el diseñar un sistema nacional de asentamientos humanos, compatible y vinculado con la política de desarrollo regional, buscando una adecuada ocupación del territorio nacional y superando los desequilibrios, tanto urbano-rurales, como entre grandes y pequeños asentamientos.

No obstante estos grandes lineamientos de política, algunos datos respecto de la actividad de construcción en el período 1973-1983 plantean, en alguna medida, según los autores de la investigación, cierta inquietud, sobre todo en cuanto a eficacia de las acciones de política se refiere. El cuadro 2 expresa el cuestionamiento señalado.

Como se desprende del cuadro 2, los mayores porcentajes de oferta de vivienda se localizan entre los sectores de población que alcanzan ingresos entre L. 667.00 y más de L. 1.001.00.

Además del hecho de ofrecer vivienda principalmente a los sectores con solvencia económica o con mayores posibilidades de endeudamiento, la relación que se da entre la oferta formal general de vivienda y las necesidades mínimas de vivienda de la población urbana se pone de manifiesto en el Gráfico 1.

FINAVI, por su parte, dada la naturaleza de su estrecha relación con el

sector financiero y constructor, se ha dirigido especialmente a sectores cuyos ingresos superan los Lps. 2.000.00. Ambas han desarrollado sus actividades principalmente en las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa.

La gestión del INVA y de FINAVI puede ser evaluada en alguna medida a partir de sus realizaciones. El cuadro 3 da cuenta de que en relación con la construcción, en términos relativos, el INVA alcanza un 64% en tanto que FINAVI logra un 36%, aunque, en términos absolutos, FINAVI alcanza un mayor número medio de construcciones (960) que el INVA (923).

Las inferencias sobre aspectos de eficiencia y eficacia de los sectores público y privado en Honduras en el campo de la vivienda señalan una marcada ineficiencia en el sector público, concretamente por parte del INVA.

La falla fundamental la ubican los investigadores en la concepción de la formulación de la política de vivienda. Argumentan por ejemplo que dicha formulación no toma en cuenta las evaluaciones hechas sobre el desempeño institucional de acuerdo con el contexto socioeconómico en el que se desarrolla su actividad.

A nivel interno detectan discrepancias entre el equipo técnico que tiene a su cargo el planeamiento de las actividades de la institución y la Junta Directiva (fuertemente influenciado por el Sector Privado de la construcción) quien, en último término, toma las decisiones de ejecución. Además, se manifiesta la falta de una adecuada coordinación interinstitucional, principalmente con las instituciones ligadas a la instalación de servicios públicos de

CUADRO 2
SECTOR VIVIENDA
OFERTA FORMAL DEL PROGRAMA DE CONSTRUCCION
1978-1983

Niveles de ingreso

Descripción	Monto mensual Lempiras		Oferta		Precios ¹ de venta Lempiras		Tipos de Solución ²
			Unidades	%			
Submínimos		41.00				963.00	L y S, V.C
Mínimos	42.00	168.00	1.090	2.8	985.00	3.854.00	L y S, V.C
Bajos	167.00	291.00	5.392	14.0	3.856.00	6.745.00	V.C
Medio-Bajos	292.00	500.00	5.080	13.2	6.740.00	11.583.00	V.C
Medios	501.00	666.00	6.243	16.3	11.563.00	15.417.00	V.C
Medio-Altos	667.00	1.000.00	10.697	27.9	15.420.00	23.126.00	V.C
Altos	1.001.00	y más	9.908	25.8	23.128.00	y más	V.C
Total			36.410	100.0			

1. Probables.

2. L y S = Lotes y Servicios.

V.C = Vivienda Completa

Fuente: CONSUPLANE, Sector Vivienda.

CUADRO 3
HONDURAS. INVA-FINAVI, CONSTRUCCION DE VIVIENDA
EN EL DISTRITO CENTRAL
1957-1984

Institución	Años con- siderados*	Total de viviendas	%	Producción anual promed.
INVA	11	10.149	(63.8)	923
FINAVI	6	5.758	(36.2)	660
Total	17	15.907	(100.0)	936

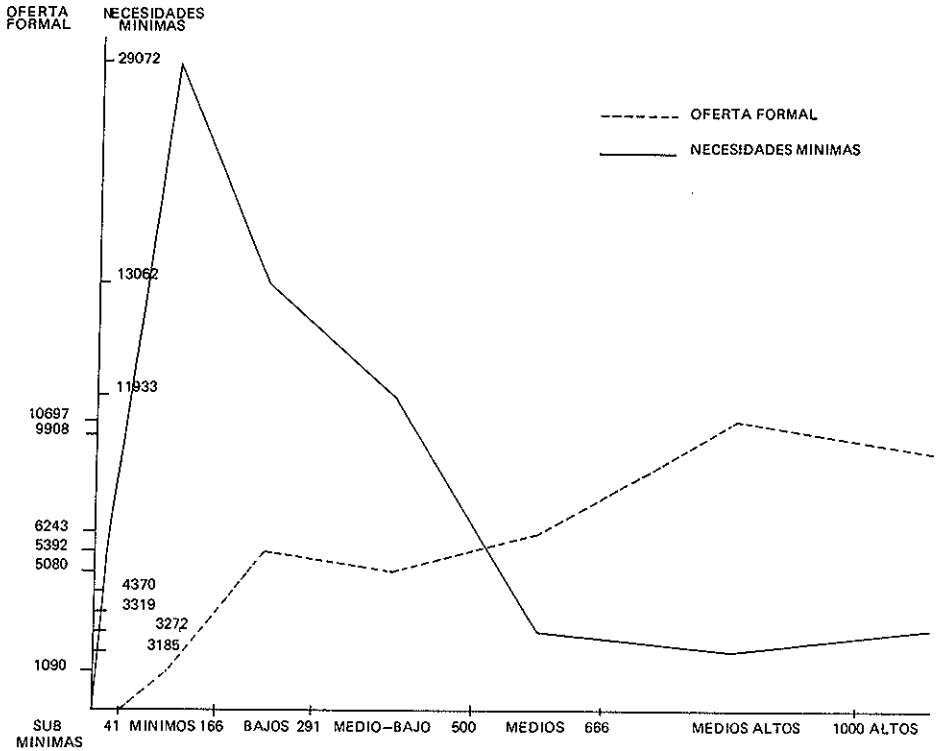
* FINAVI: Incluye los años: 1977, 1979-1983 (6 años).

INVA: Incluye los años: 1957, 1964, 1966, 1977-1980 y 1982 (11 años).

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 1

OFERTA FORMAL Y NECESIDADES MINIMAS
POR NIVELES DE INGRESOS
VIVIENDA URBANA 1979-1983



infraestructura para la vivienda. Esto conduce, en última instancia, a que se produzca la inexistencia de mecanismos de control en la ejecución de objetivos y metas.

Respecto de la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI), los problemas que se destacan son propiamente de orden interno. Así, se responsabiliza a esta institución de un deficiente manejo de los recursos financieros, tanto para sí misma como para las actividades de

las asociaciones de ahorro y préstamo, cuyos movimientos financieros resultan ineficaces en la medida en que FINAVI obstaculice la asignación de fondos. Simultáneamente, no existen procedimientos de control sobre los desembolsos financieros para vivienda que se hacen de las asociaciones de ahorro y préstamo a las compañías constructoras por parte de FINAVI.

En cuanto al papel que le corresponde al Estado en este sector, los in-

investigadores afirman que este no ha tenido la capacidad de decisión necesaria como para imponer un criterio en cuanto a lo que debe hacerse en materia de vivienda.

La razón principal de esa falta de dirección por parte del Estado es el control que ejerce el capital financiero y constructor en los organismos que tienen tal función. Así, desde la conformación de las juntas directivas, cuerpos colegiados de dirección, hasta la forma deficiente de funcionamiento, son consideradas vías por las que el Estado Hondureño se materializa como facilitador del capital privado para minimizar una política de vivienda coherente a favor de grandes sectores de población.

Las acciones de política del INVA se concretan en el desarrollo de cuatro sistemas para la construcción de proyectos habitacionales:

1. El Sistema de Administración Directa, en el que la institución se hacía cargo del diseño y construcción de los proyectos. A pesar de que, con este sistema, la institución se ahorra las ganancias correspondientes a la Compañía Constructora y, por consiguiente, se beneficiaba. El sistema ha sido desechado por ineficiente organización de la institución, que no permitía finiquitar los proyectos según lo planeado.
2. El sistema de contrato directo, por medio del cual el Instituto llama a licitación de diseño y construcción a empresas constructoras, en terrenos del INVA.
3. En el sistema de autoconstrucción, el INVA se hace cargo del trazo del

terreno, adjudica los lotes y el material. La mano de obra la proveen los beneficiarios, en unos casos; en otros, que son los más generalizados, contrató los servicios de compañías constructoras para la urbanización e instalación de lo que se llama unidad unida.

4. El sistema "Llave en Mano", que es el más reciente, consiste en que el INVA llama a licitación para proyectos con determinadas características y a las compañías constructoras se hacen cargo del diseño, del financiamiento y de proveer el terreno.

Como ya se mencionó antes, FINAVI se ha dedicado a financiar los proyectos habitacionales de las asociaciones de ahorro y préstamo, las cuales financian los proyectos habitacionales del sector privado. El cuadro 4 da cuenta del tipo de soluciones a las que se orienta FINAVI.

Todos estos proyectos habitacionales están orientados hacia sectores poblacionales cuyos ingresos están sobre los dos mil lempiras, proyectos que, como en algunos casos define FINAVI, están "fuera del interés social".

En el Distrito Central, la cobertura real de la política de vivienda está dirigida a la población cuyos ingresos están entre los L. 400.00 y los L. 2.000.00 ó más, cuya población es la que todavía goza de capacidad de endeudamiento.

El aspecto novedoso en la forma de aplicación de la política de vivienda es que el Estado asume la forma de autoconstrucción como sistema de ejecución de proyectos habitacionales,

CUADRO 4

FINAVI: PROYECTOS HABITACIONALES POR ASOCIACIONES
DE AHORRO Y PRESTAMO
1977-1984

A.A.P.	Proyecto	No. de viviendas
1. La Vivienda, S.A.	Simón Bolívar	87
	La Fuente	345
	Lomas de Tiloarque	425
	Centroamérica Este	536
	Cerro Grande	800
2. Casa Propia	Loma Linda	143
	El Zapote	434
	La Cantera	275
3. Futuro	Los Robles	800
	San Angel	596
4. La Constancia	Granada	275
	Tiloarque	425
	Centroamérica Oeste	2.228
5. Banco Financiero Nacional	Universidad Norte	144
6. Sin Información	Alamo	317
	Las Joyas	103
Total		7.931

Fuente: Elaboración propia. Inventario de Proyectos Habitacionales de FINAVI. 1984.

sistema que espontáneamente surge en la población de bajos recursos. Así, el INVA pasa a establecer proyectos llamados de lotes y servicios; donde se ofrece un lote con unidad húmeda (servicios sanitarios, baño) o unidad básica lote y una habitación de uso múltiple, interviniendo así el proceso de autoconstrucción. Originalmente este tipo de proyecto estaba dirigido estrictamente por el constructorconsumidor.

El INVA tiene la política de adjudicar viviendas a largo plazo (20 años) y a tasas de interés más bajas que las del mercado. En la década del 70 el interés era del 9% anual. Luego, con el fin de

obtener más ingresos de operación, se le aumentó a esta tasa estipulada un 2% sobre la cuota mensual.

En consecuencia, nos encontramos con que estos proyectos de lotes y servicios originalmente estaban propuestos para los sectores que quedan por fuera de la demanda formal de vivienda pues uno de sus objetivos era:

"Proporcionar terrenos semiurbanizados y con servicios básicos a familias de ínfimo ingreso económico carentes de vivienda que habitan en áreas marginales, con el fin de que construyan su propia casa por el sis-

tema de esfuerzo personal y ayuda mutua.⁴

Sin embargo poco a poco se ha venido incorporando este tipo de proyectos en las políticas dirigidas al sector poblacional que, por su capacidad de endeudamiento, se ubica dentro del mercado formal de vivienda.

La verificación de esta afirmación se desprende del cuadro 5. Con base en él vemos que el ingreso más alto que se registra es de L. 414.00 y se ubica en el Barrio Las Brisas. Si los pobladores de

este tipo de barrios, representativos de asentamientos pobres, aspiran a ser beneficiarios de estos proyectos, la prima más baja que se registra, de L. 310.00, significaría el 75% del ingreso familiar mensual (y es el 10% del precio de venta de la hipoteca). Necesitaría un año aproximadamente para poder amortizar la deuda que tendría que adquirir.

Bajo el sistema de autoconstrucción dirigida (donde el vendedor privado o estatal ofrece un lote con algunos servicios y una habitación de uso múltiple)

CUADRO 5

INGRESOS PROMEDIO MENSUALES
POR BARRIO

Barrio	Ingreso Mensual por familia	Ingreso Mensual percapita	% de familias con Ingreso percapita De L. 1.000.00 O Más
Las Crucitas	L. 286.00	L. 55.23	14.9%
Sipile	333.00	56.74	17.1%
La Villafranca	198.00	37.44	4.7%
La Travesía	347.00	54.66	11.7%
Las Brisas	414.00	58.39	12.8%
La Popular	387.00	54.47	8.6%

Fuente: ASEPADE, op. cit.

4. Honduras. Consejo Metropolitano del Distrito Central. Solicitud de Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo para el Desarrollo del Sistema Nacional de Lotes y Servicios e Industrias de Barrios. S.L., S.F., S.P.

se abaratan los costos de producción de la vivienda y las posibilidades de especulación con el precio de venta del producto son exactamente las mismas que si se entregara un producto

acabado. Además, las posibilidades de ser beneficiario de un proyecto de lotes y servicios se ha reducido nuevamente al mercado formal de la vivienda y los que, originalmente, eran considerados como beneficiarios de este tipo de programas, quedan nuevamente al margen, al asumir el sector empresarial esta forma de construcción de vivienda.

Este paso ha sido dado ya en la política habitacional del país, y se pone en evidencia en el Distrito Central en dos proyectos; el proyecto habitacional "El Sitio", que ha sido realizado bajo el sistema de "Llave en Mano", modalidad última del INVA en la construcción de vivienda; y el proyecto Centroamérica Oeste, del sector privado que, en uno de sus modelos, lo que entregan es un lote

mínimamente urbanizado y una habitación.

De acuerdo con este tipo de hechos, la población cuyos ingresos giran alrededor del salario mínimo oficial queda por fuera de todo tipo de programa de vivienda. Para 1980, el salario mínimo más alto aprobado por el sector manufacturero fue de L. 5.70, lo que significaría un ingreso mensual de L. 171.00 y solamente con tres sueldos similares, en una familia, se podría ser beneficiario de los proyectos gubernamentales. Con 5 salarios mínimos se podría aspirar a ser beneficiario de los proyectos habitacionales que el Sector Privado planeó para los sectores de bajos recursos económicos.

CUADRO 6

HONDURAS: EVOLUCION DE LOS SALARIOS MINIMOS OFICIALES
PARA TEGUCIGALPA Y SAN PEDRO SULA

Sectores de actividad económica	Lps. por joranda diaria		
	1974	1978	1980
Agricultura y ganado	2,00	3,00	4,00
Industria manufacturera y minería	4,00	5,00	5,70
Artesanía	3,00	3,80	4,50
Construcción	3,00	4,00	4,70
Comercio y Servicios	4,00	4,80	5,50

Fuente: CEPAL. Sobre base de datos, CONSUPLANE.

Se procuró hacer resaltar cuál es la tendencia real de la política de vivienda del Estado Hondureño en cuanto a la cobertura que objetivamente tiene.

Hemos considerado el concepto de cobertura de forma amplia, más allá de la especialidad o del número de viviendas, que es lo que normalmente se entiende como tal. Para el equipo de Honduras, la cobertura de la política fue entendida además, en los términos de a quiénes se les está dando prioridad: si a la población, con su necesidad de vivienda; o si la prioridad es ubicar un mercado capaz de asumir las necesidades de reproducción que el capital tiene. Es en este nivel donde realmente creemos que se define la cobertura de una política social y que, en este caso particular, se refiere a la política de vivienda.

Conclusiones

Las indagaciones realizadas condujeron a afirmar que el Estado Hondureño, por medio de sus instituciones especializadas en el campo de la vivienda (INVA y FINAVI), no ha tenido la capacidad de decisión necesaria para imponer criterios coercitivos al sector privado de la construcción. Así, vemos que el INVA, de hecho, ha renunciado a ser el agente rector de la política de vivienda a nivel nacional, limitando su gestión a la ejecución de 17 proyectos habitacionales en el Distrito Central, y 13 en el resto del país, en lo que va de su creación.

En la Ley Constitutiva del INVA se encuentran aspectos que dicen del papel rector que el INVA debía desarrollar.

Los más importantes son:

1. Fijar las especificaciones mínimas para las viviendas urbanas y rurales;
2. Impulsar, en los núcleos de población existentes, y en los que se funden, la instalación de servicios públicos y comunales esenciales;
3. Promover y efectuar estudios e investigaciones sobre los diferentes aspectos de la vivienda y el urbanismo, con el fin de orientar al país en el futuro desarrollo de sus núcleos urbanos y rurales, procurando darle la mayor publicidad a sus resultados a fin de hacer conciencia sobre la importancia que la vivienda tiene en el nivel de vida de los pueblos;
4. Proponer a los organismos correspondientes proyectos o reformas de leyes, decretos y demás disposiciones relacionadas con la vivienda urbana y rural que sean necesarias o convenientes para el cumplimiento de sus finalidades;
5. Asesorar a los organismos del Estado y demás instituciones públicas, coordinando las iniciativas públicas y privadas en materia de vivienda y urbanización cuando así lo soliciten.*

Se infiere de los objetivos del INVA que se pretendía que este se constituyera en el organismo rector de la política de vivienda. No obstante, en su gestión cotidiana, fue cediendo

* La Gaceta No. 16226, junio 8 de 1957.

paulatinamente su rectoría a instituciones o entidades acreditadas a otros niveles de gobierno.

El sector institucional público de la vivienda por su parte, no funciona coordinadamente entre sí. De tal suerte que su presunta coordinación con el Sector Privado de la construcción es prácticamente nula.

Así, no es casual que el INVA haya descuidado sus tareas hasta tal punto que FINAVI llegó a ser dominada por los

intereses particulares del Sector Privado.

En este sentido, podemos constatar que el INVA, lo que ha hecho fundamentalmente, ha sido la construcción masiva de casas.

Respecto de FINAVI, se apunta que, a pesar de que en su base legal se declara que su gestión se orientaría a sectores pobres, en la práctica su financiación de viviendas en serie se dirige a sectores acomodados.

El problema de la vivienda en El Salvador y el quehacer del Estado

Roberto Dada R.*

EL PRESENTE TRABAJO ESTABLECE UNA RELACION ENTRE EL DEFICIT HABITACIONAL Y CIERTOS ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS-ESTRUCTURALES. ANALIZA EL QUEHACER DEL ESTADO EN TORNO AL SECTOR VIVIENDA, EN PARTICULAR, IDENTIFICANDO UNA CONTRADICCION BASICA ENTRE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA INSATISFECHAS EN LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS Y LA PRODUCCION DE VIVIENDAS POR PARTE DEL ESTADO QUE, PARADOJICAMENTE, SE ORIENTA HACIA LOS SECTORES MEDIO, MEDIO ALTO Y ALTO.

INTRODUCCION

Las necesidades insatisfechas de vivienda, o déficit habitacional en El Salvador, han tenido y continúan teniendo un crecimiento sostenido. Cada día es mayor -tanto en términos absolutos como relativos- el número de familias que no tienen vivienda.

El problema, sin embargo, es más que eso. Y el conocimiento de su verdadera naturaleza y de las causas que lo generan es condición básica para la adopción de medidas que, apunten hacia su solución.

La primera parte de este trabajo tiene como propósito ofrecer planteamientos que contribuyan a ello. Establece una relación causal entre ciertos aspectos socio-económicos-estructurales y la existencia de un enorme déficit habitacional; creyendo encontrar, en tales aspectos, elementos suficientes para explicar por qué la gran

mayoría de las familias salvadoreñas se ve imposibilitada de satisfacer su necesidad de vivienda.

La segunda parte del trabajo se refiere al quehacer del Estado en torno al sector vivienda, identificando inicialmente una contradicción básica entre las necesidades de vivienda insatisfechas, las cuales se concentran en los sectores de bajos ingresos económicos y la producción por parte del Estado que, paradójicamente, se orienta hacia los sectores medio, medio alto y alto.

Posteriormente, y con el afán de contribuir a explicar tal contradicción -que refleja la racionalidad socio-económica global a nivel nacional- se plantean algunas reflexiones, tanto en relación con los intereses económicos que existen en torno al proceso de construcción de vivienda, como el afán del Estado de tener una base social de apoyo en los sectores medios, a los cuales se orienta la producción.

Finalmente, queremos mencionar que, el análisis contenido en este

* Arquitecto. Egresado del Posgrado en Administración Pública del ICAP.

trabajo ha sido realizado con base en datos que llegan hasta 1983; sin embargo, consideramos que, a la fecha, éste continúa siendo válido.

1. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Comenzaremos por decir que la necesidad insatisfecha de vivienda es parte de un problema mayor, más amplio y abarcativo, que es el estado de pobreza en que vive la mayoría de los salvadoreños como consecuencia de una injusta distribución del crecimiento económico.

Con ello, sin embargo, no queremos decir que el problema de la vivienda no tenga otras dimensiones; obviamente existen otros aspectos que contribuyen a acentuar la carencia de viviendas. Lo que sí pretendemos decir es que el problema de la vivienda, en última instancia, es un problema social y económico estructural y que si ello no se tiene presente, no podríamos explicar satisfactoriamente, por qué más del 70% de las familias salvadoreñas no pueden satisfacer su necesidad de habitación.

Estudios exclusivamente técnicos podrían contribuir a mejorar los procesos constructivos y, con suerte, a bajar los costos. Por su parte, análisis de corte administrativo podrían contribuir a simplificar y hacer más eficiente el quehacer burocrático, pero no

podrán dar elementos para que las decisiones del Estado, y su quehacer en torno a la vivienda, se orienten efectivamente hacia la satisfacción de las necesidades de vivienda actualmente insatisfechas. El verdadero carácter de tales análisis debería ser complementario.

Para analizar el quehacer del Estado, y para la realización de intentos serios por resolver los problemas sociales que tanto acongojan a la población, es necesario conocer la verdadera naturaleza y causas de los mismos. Teniendo ello en mente, en esta parte expondremos una secuencia de consideraciones que tienden a reforzar la relación entre las manifestaciones del problema de la vivienda y algunos aspectos estructurales. Inicialmente, se hará referencia a la concentración que existe en la propiedad de los medios de producción y a la racionalidad que ha orientado su funcionamiento. Posteriormente, y como consecuencia de lo anterior, se hace ver que los beneficios del crecimiento económico se concentran en un reducido sector mientras la mayoría de los salvadoreños, como antítesis de ello, no cuentan ni siquiera con los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo entre ellas la necesidad de vivienda.

Concentración de los medios de producción

El proceso de concentración espacial, tanto de población como de medios de producción, como aspecto fundamental del proceso de urbanización¹ se hace evidente en San

1. Entendemos como proceso de urbanización al proceso de concentración de población, medios de producción y sus correspondientes soportes físicos en un espacio y tiempo determinados, con el objeto de realizar el proceso productivo.

Salvador en la década de los 60 como resultado del proceso de "industrialización";² sin embargo, la concentración de la propiedad de tales medios inicia con los orígenes mismos del Estado Nacional. La economía de inicios del siglo pasado, basada principalmente en la hacienda heredada de la época colonial, ya era controlada por un reducido número de familias criollas. Luego, la introducción del cultivo del café, durante la segunda mitad de 1800, provocó una mayor concentración de la tierra, especialmente a partir de 1882, con la Ley de Expropiación de Ejidos, generando una abundante población desarraigada de la tierra que vendía su fuerza de trabajo temporalmente. Posteriormente, la fuerte acumulación de capital a partir del café conlleva al surgimiento de los primeros bancos por parte del mismo sector cafetalero.

Más recientemente, en 1950, una parte del mismo sector agroexportador, amplía sus intereses a la manufactura en el marco del modelo de "sustitución" de importaciones, profundizándolos posteriormente en los años sesenta y setenta. Por su parte, la introducción de los cultivos de algodón y caña en grandes propiedades (durante las décadas de 1950 y 1960, respectiva-

mente) desplaza los cultivos tradicionales de granos básicos que se llevan a cabo en pequeñas y medianas propiedades, propiciando una mayor concentración de la tierra en manos de unos pocos y una mayor cantidad de obreros agrícolas.³

Así, el proceso de concentración de los medios de producción hacía que, para 1971, en El Salvador hubiera 29 familias que controlaban el 12.9% de toda la superficie trabajada y que el 7.4% de los terratenientes controlaran el 66%. Al otro extremo, el 48.9% de las explotaciones más pequeñas cubrían solamente el 4,4% de la superficie trabajada.⁴

Pero la concentración económica no se limita al área rural; ésta es una característica de la economía salvadoreña en su conjunto. El documento de trabajo "Visión Global de la Concentración Económica en El Salvador", señala que, en 1979, "...existen aproximadamente 332.000 empresas en la economía salvadoreña, de las cuales 0,7% tienen un tamaño que puede considerarse grande o gigante. Este reducido grupo de empresas constituye lo que llamamos "los medios fundamentales de producción", en ellos se

2. Al proceso de concentración de población en San Salvador, también contribuyó la introducción de los cultivos de algodón en los años 50 y caña en los años 60, ya que tales cultivos desplazaron de sus tierras a grandes masas de población que se dedicaban al cultivo de granos básicos.
3. El número de familias campesinas despojadas de tierra ha ido en constante incremento: en 1961 eran 30.461, en 1971 la cifra era de 112.108 y en 1975 el número de familias despojadas de tierra ascendía a 166.442. Ello equivale aproximadamente a un millón de personas que representan el 22% de la población total.

4. La reforma agraria impulsada en 1980 no logra cambiar sustancialmente la concentración en el agro, ya que la cantidad de tierra afectada, en relación a los niveles de concentración existentes, es poco significativa. Las fincas ocupadas inicialmente en la Fase I representaban sólo el 13% del territorio agrícola total y el 35% de las explotaciones mayores de 100 hectáreas. Posteriormente el área afectada incluso disminuye un tanto con la ampliación del derecho de reserva de 100 a 150 hectáreas. La Fase II no se realiza y el área afectada mediante la entrega de títulos individuales por tenencia precaria es, a diciembre de 1984, de sólo 96.750 hectáreas.

genera el 45% de la producción nacional, 29% del empleo y 59% del excedente disponible a la sociedad salvadoreña".⁵

Desempleo: consecuencia de la racionalidad económica existente

Es obvio que la existencia de tales niveles de concentración en la propiedad de los medios de producción a su vez ha generado una fuerte concentración de los beneficios del proceso productivo, pero, además, habría que añadir que la injusta distribución de ingresos existentes en El Salvador, también está marcada por la existencia de una dinámica empresarial que no ha tenido regulaciones por parte del Estado para evitar tan marcados desequilibrios. Tal racionalidad, entre otras cosas, ha provocado la existencia de niveles salariales sumamente bajos⁶ -que en muchos casos incluso no alcanzan para la estricta sobrevivencia- y la existencia de niveles de desocupación alarmantemente altos, los cuales, además, han venido y continúan en aumento, tanto en términos absolutos como relativos. (Ver cuadro 1)

Tal situación de desempleo no ha sido producto de falta de inversión o crecimiento económico: la inversión interna bruta -a precios corrientes- pasó de 340,6 millones de colones en 1970 a 2,005,8 millones de colones en 1978.⁷ Por su parte el P.T.B. - a precios constantes de 1962- fue de 2.504,2 millones de colones y, en 1978, fue de 3.604,3 millones de colones.⁸

Más bien, la creciente desocupación en El Salvador se debe a la forma y racionalidad bajo la cual se pone en marcha el proceso productivo. Así, por ejemplo, la introducción indiscriminada de nuevas tecnologías, ha generado un acentuado proceso de desplazamiento de fuentes de trabajo.⁹

Es significativo ver cómo cada vez se ocupa una menor cantidad de mano de obra para obtener el mismo monto de colones en la producción. Dan cuenta de ello dos indicadores que tradicionalmente son utilizados para medir la productividad; nos referimos al PIB por sector productivo y a la PEA ocupada del mismo sector, solo que invirtiendo la relación (PEA ocupada por sector/PIB por sector). Ello ofrece información sobre la cantidad de personas

5.. Instituto de Investigaciones Económicas. "Visión Global de la concentración económica en El Salvador". Documento de trabajo, Boletín de Ciencias Económicas y Sociales U.C.A. No. 28/2/84.

6. Sin tener en cuenta la inflación cifras oficiales señalan que el promedio de los salarios de los hombres de la clase obrera de la industria manufacturera en el Departamento de San Salvador en 1970 fue de 193.38 colones, en 1975 de 215.97 colones, en 1979 de 356.30 colones y en 1981 de 527.48 colones. MIPPLAN. Indicadores Económicos y Sociales enero-junio 1982, p. 156. Hasta 1985 un dólar equivalía a 2,50 colones salvadoreños.

7. MIPPLAN, Indicadores Económicos y Sociales. Jul-dic. 1976, p. 21 y enero jun. 1982, p.17.

8. MIPLAN, Indicadores Económicos y Sociales. Jul-dic. 1976, p. 34 y enero-jun. 1982 p. 20.

9. Anteriormente señalábamos cómo los cultivos para la exportación (café, algodón y caña), al desplazar a los cultivos tradicionales de autoconsumo y para el mercado interno, generaron una considerable masa de población que no fue incorporada por el aparato productivo, la cual vende su fuerza de trabajo ocasionalmente durante los períodos de siembra o de corta, o se ubica en el llamado sector informal urbano.

CUADRO 1
TASA DE DESOCUPACION, PERIODO 1971-1979 (EN MILES)

Año	PEA Total	PEA Ocupada	PEA Desocupada	TASA Desocupada
1971	1.200	1.050	150	12.5%
1972	1.250	1.101	149	11.9%
1973	1.300	1.030	270	20.8%
1974	1.350	1.072	278	20.6%
1975	1.400	1.064	336	24.0%
1976	1.460	1.098	362	24.8%
1977	1.510	1.130	380	25.2%
1978	1.570	1.156	414	26.4%
1979	1.640	1.148	492	30.0%

Tomado de: Agenda Demográfica de El Salvador, abril 1980.

Fuente: Luis Argueta Antillón, "Crecimiento, Empleo y Necesidades Básicas: Elementos de Análisis". Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año VI, Nº4, julio agosto 1983, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador, C.A.

que se ocupan por determinado monto de colones.¹⁰

Como puede apreciarse, los datos del cuadro 2 muestran una tendencia creciente a la desocupación. Para el caso de la agricultura, en 1980 la cantidad de mano de obra necesaria para obtener un millón de colones era 38,7% menor de la que se necesitaba en 1950. Por su parte, en la industria, el fenómeno es aún más notorio: la cantidad de mano de obra necesaria para obtener un millón de colones, en 1980,

era 54,4% menor que la que se utilizaba en 1950.

Creemos que los datos anteriores no sólo dan cuenta de la tendencia al desplazamiento de mano de obra, sino que también evidencian que la población no es, como se pretende hacer creer, una variable causante del desempleo sino más bien una variable afectada por el mismo. Además, queda en tela de juicio la propuesta usual de que, a mayor inversión independientemente de las formas tecnológicas, mayor producción y mayor empleo, y que la industria es la que deberá absorber la desocupación en el campo, propuesta que usualmente es enarbolada en nuestros países, con altas tasas de desocupación.

10. Ver Luis Argueta Antillón: "Crecimiento, empleo y necesidades básicas: elementos de análisis". boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI, No. 4, jul-agosto 1983. Universidad C.A. José Simeón Cañas. San Salvador, El Salvador.

CUADRO 2
 NUMERO DE EMPLEADOS POR CADA MILLON DE COLONES EN LA PRODUCCION

Año	Agricultura	(Cambio)	Industria	(Cambio)
1950	1312		535	
1961	1036	- 21.0%	406	- 24.1%
1971	919	- 11.3%	235	- 42.1%
1978	1015	+ 10.4%	355	+ 51.1%
1979	914	- 10.0%	326	- 8.2%
1980	804	- 12.0%	244	- 25.2%

Fuente: Para los primeros tres años los datos se tomaron de Luis Argueta Antillón, "Crecimiento, ...op. cit. Los datos correspondientes al resto de los años se elaboraron en base a fuentes oficiales.

Concentración de la riqueza

La concentración de los medios, así como los bajos salarios y la desocupación, como expresiones de la racionalidad que orienta al proceso productivo, hacen que la distribución de la riqueza sea sumamente injusta. Además, los desequilibrios entre los que tienen mucho y los que no tienen nada han venido acentuándose. (Ver cuadro 3 y 4)

Como puede apreciarse en el cuadro 3, para 1980 el 20% más pobre de la población de El Salvador recibía el 2% del ingreso nacional y el 30% bajo la mediana recibía el 10%, o sea que el 50% de la población salvadoreña

recibía apenas el 12% del ingreso. Por otra parte el 20% más rico recibía el 66% del ingreso nacional. Los beneficios del crecimiento económico de El Salvador los disfruta sólo un sector muy reducido que cuenta con muy altos ingresos, en contraste con la gran mayoría de salvadoreños, que tienen un nivel de ingresos sumamente bajo.

En el área metropolitana de San Salvador -AMSS-, la situación no es mejor: según datos de 1976, el 29,5% de las familias tenía ingresos no mayores de \$250,00 mensuales y el 46,5% tenía ingresos no mayores de \$300 mensuales; el porcentaje de familias con ingresos de hasta \$600 mensuales era de 73,5%.¹¹

Por su parte, el documento de trabajo Visión Global de la concentración Económica en El Salvador manifiesta que "...en 1979, los

11. Datos tomados de EDURES. "Programa para el mejoramiento integrado de las áreas críticas metropolitanas". El Salvador, EDURES, 1978, p. 3.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Años	20% más pobre	30% bajo la mediana	30% sobre la mediana	20% más alto
1960	5.5	10.5	22.6	63.3
1970	3.7	14.9	30.8	50.8
1980	2.0	10.0	22.0	66.0

Fuente: CEPAL, "Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hacia 1980." México Set. 1982. p. 15.

CUADRO 4

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO
Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE HACIA 1980

Estratos	Porcentaje (%)	Ingreso promedio (Dólares 1970)
20% más pobre	2,0	46,5
30% bajo la mediana	10,0	155,1
30% sobre la mediana	22,0	341,2
20% más rico	66,0	1.535,5

Fuente: CEPAL, "Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hacia 1980". México, set. 1982. p. 17.

propietarios o capitalistas salvadoreños, menos del 2% de la población económicamente activa, tuvieron ingresos per cápita 68 veces mayores a los percibidos por el trabajador promedio. La situación es aún peor cuando se profundiza en el análisis de los "propietarios": 116 grandes capitalistas, menos del 1% de los propietarios, perciben ingresos anuales per cápita superiores a los 20 millones, apropiándose en conjunto del 35% del Ingreso Nacional".¹²

La pobreza y las necesidades de vivienda insatisfechas

Como consecuencia de la desequilibrada e injusta distribución de la riqueza, cada vez son más los salvadoreños que viven en estado de pobreza.

Para 1980, según cifras de la CEPAL, el 68,1% de la población de el Salvador vivía en estado de pobreza, o sea, que 3.267.000 personas eran pobres y, de éstas, el 74,3% (2.427.000 personas que

equivalen al 50,6% de la población total) se encontraban en situación de extrema pobreza.

Como puede apreciarse en el Cuadro 5 las áreas rurales, al igual que en el caso de la vivienda, son más afectadas por la situación de pobreza que las áreas urbanas, pero en éstas la situación también es dramática: 1.221.000 personas, el 57,6% de la población urbana, vivía en estado de pobreza, y de éstas el 77%, o sea 943.000 personas, equivalentes al 44,5% de la población urbana total, se encontraban, según CEPAL, en situación de extrema pobreza.

Ante los bajos niveles de ingreso y en general la situación de pobreza en que vive la mayoría de familias salvadoreñas, la población rural se ve obligada a autoconstruir su "rancho", en su mayoría de una sola habitación, a base de adobe, paja o bahareque; techo de paja o teja, piso de tierra y carente de servicios (agua, luz, eliminación de excretas).¹³ Por su parte, la mayoría de familias urbanas no tiene posibilidad de obtener una vivienda de las que, con un criterio comercial, produce el Estado y la empresa privada; ante lo cual, éstas tratan de satisfacer su necesidad de habitación en los "tugurios", construyendo una champa a base de desechos, en tierras de uso marginal, generalmente en los lechos de las quebradas y riachuelos que atraviesa San Salvador; alquilando una reducida y deteriorada pieza de "mesón", con servicios colectivos sobresaturados o autoconstruyendo su casa en un lote de una "colonia ilegal" en la periferia extrema de la ciudad, sin servicios ni infraestructura habitacional.¹⁴

12. Instituto de Investigaciones Económicas, "Visión Global de la concentración..." op. cit. p.3.

13. El Estado Salvadoreño no ha impulsado programas de vivienda en las áreas rurales: "no existe ninguna Institución dedicada a desarrollar proyectos de vivienda rural, ya que las instituciones productoras de vivienda que forman el sector, en su área de acción no incluyen la vivienda rural". MIPLAN, Plan trianual 1981-1983. Sector Vivienda, feb. 1982, pag. 5.

14. En estos asentamientos se expresa el déficit habitacional y constituyen lo que se conoce como mercado informal, extralegal o espontáneo, el cual funciona en forma paralela al mercado formal constituido por las viviendas que construye o financia el Estado y el sector privado.

CUADRO 5
ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA 1980

	Nacional		Urbano		Rural	
	Absoluto Cantidad Pers.	Rela- tivo	Absoluto Cantidad Pers.	Rela- tivo	Absoluto Cantidad Pers.	Rela- tivo
Estado de pobreza	3.267.000	68,1%	1.221.000	57,6%	2.046.000	76,4%
Extrema pobreza	2.427.000	50,6	943.000	44,5	1.484.000	5,4
No satisfacción de necesidades básicas	840.000	17,5	278.000	13,1	562.000	21,0
No pobres	1.530.000	31,9	898.000	42,4	632.000	23,6
TOTAL	4.747.000	100 %	2.119.000	100 %	2.678.000	100 %

Fuente: Elaborado en base a Cuadros 13 y 14 de CEPAL, "Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hasta 1980". México.

El proceso productivo y el proceso de urbanización, como una específica forma de realizarlo, no están orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población sino más bien hacia el crecimiento económico a expensas de los trabajadores. Si bien es cierto el Estado organiza la producción -de ahí que privilegie los soportes físicos para la producción como tal- esta producción no provee a los productores directos los productos mínimos necesarios para su subsistencia y para

la subsistencia humana en general. Las necesidades básicas de la población no se satisfacen y consiguientemente los déficit crecen. Vía la máxima acumulación, se mata al trabajador, y éstos, en vez de constar con viviendas, no pueden aspirar más que a "morien- das"¹⁵ en las que su condición humana no logra realizarse.

Expresión cuantitativa de las necesidades de vivienda no satisfechas

En El Salvador, las necesidades de vivienda insatisfechas han venido aumentando progresivamente. Para 1980, según cifras oficiales, el déficit habitacional a nivel nacional ascendía a

15. Término utilizado por Edín Martínez como "lugar para morir" o antónimo del concepto de vivienda "como un lugar para vivir" en su ponencia "Importancia del Análisis de los Problemas Demográficos al Formular la Política Nacional de Vivienda", presentada al Segundo Simposium Nacional de la Vivienda. San Salvador, junio de 1982.

561.465 unidades, lo cual significa que aproximadamente 7 de cada 10 familias salvadoreñas no tenía resuelta su necesidad de habitación. Por su parte, el déficit urbano era de 176.555 unidades, lo que significa que de cada 10 familias urbanas, 5 no podía satisfacer su necesidad de habitación.¹⁶ (Ver cuadro 6)

La mayor parte del déficit urbano encuentra expresión en los asentamientos espontáneos que existen en las principales ciudades y, en particular, en San Salvador.¹⁷ En 1975, sólo en el área urbana de San Salvador, existían 351.899 personas (62,3% de la población urbana del AMSS) habitando asentamientos espontáneos (mesones, tugurios y colonias ilegales) y, según proyecciones, la población que en 1987 residiría en este tipo de asentamientos ascendería a 676.031, lo cual equivaldría al 68,3% de la población urbana del área metropolitana de San Salvador.¹⁸ Para el año 2000 la situación

será aún más dramática: 77 de cada 100 salvadoreños vivirá en tugurios, mesones o colonias ilegales. (Ver cuadro 7).

Como puede verse, el déficit habitacional (o necesidades de habitación insatisfechas) es sumamente elevado y con una franca tendencia al crecimiento. Pero, además, éste no se distribuye uniformemente en los diferentes estratos sociales. Por el contrario, en El Salvador, en consonancia con el planteamiento hecho en esta primera parte, el déficit habitacional se concentra de manera clara y contundente en los sectores sociales de bajos ingresos económicos. (Ver cuadro 8)

El 62,1% del total de necesidades de viviendas urbanas previstas por estudios oficiales para 1980, se concentraría en los estratos con ingresos hasta de ¢250 mensuales y el 87% se concentraría en los estratos con ingresos hasta de ¢600 mensuales.¹⁹

16. Sin pretender detenernos en ello, diremos que el déficit habitacional en El Salvador es aún mayor que el que proporciona los cálculos oficiales, debido a que: a) Entre las unidades habitacionales que se toman en cuenta anualmente para restarle al déficit acumulado se incluye un considerable número de unidades que son construidas por el sector informal (por ejemplo 35% del total para el período entre 1961 y 1970), siendo dudoso que todas ellas llenen los requisitos de habitabilidad; b) No se consideran las viviendas que con el tiempo se van deteriorando, y que de hecho pasan a formar parte del déficit; c) No todas las viviendas que construye el sector formal (gobierno y empresa privada) necesariamente contribuyen a disminuir el déficit, debido a que son viviendas que, como se verá más adelante, se orientan a sectores de población que no son precisamente los más necesitados de vivienda.

17. Los mesones, ya desde comienzos de siglo, constituían la forma típica de habitación de los sectores de bajos ingresos. Los tugurios

y colonias ilegales surgen y se desarrollan a partir de los años, a a par del crecimiento urbano.

18. Con seguridad, las proyecciones sobre asentamientos espontáneos en el AMSS se quedan cortas debido a que la confrontación armada ha provocado una gran migración de población del interior del país hacia la capital. Según la Comisión Nacional de Desplazados -CONADES- solamente la población desplazada al 30 de setiembre de 1983 en el AMSS ascendía a 33.070 personas.

19. Nos parece que la concentración del déficit habitacional en tales sectores es aún mayor, ya que creemos que la hipótesis de la cual parte el diagnóstico habitacional de 1970 se queda corta en relación a la distribución real del déficit. La hipótesis del diagnóstico habitacional es que el déficit inicia total urbano de 1961, y el incremento del mismo por crecimiento demográfico, se distribuye en relación a los ingresos de acuerdo a los porcentajes de familias en los diferentes niveles de ingresos.

CUADRO 6

POBLACION Y NECESIDADES DE VIVIENDA INSATISFECHAS

	Población total		Déficit total		Población urbana		Déficit urbano		Población rural		Déficit rural	
	Personas	Familias	Absoluto	En relación al V. de FAM	Personas	Familias ³	Absoluto	En relación al V. de FAM	Personas	Familias ⁴	Absoluto	En relación al V. de FAM
1961 ¹	2526268				973069	188945	109495	58,0%				
1970	3538628 ²	612219	426759	69,7%	1350429	202219	146759	56,0%	2124323	350000 aprox.	280000	80,0%
1976	4039900	713094	505750	70,9%	1680400	326291	164158	50,3%	2359500	386803	341592	88,3%
1980	4539500	801712	561465	70,0%	1902500	369417	176555	47,8%	2637000	432295	384910	89,0%

1. Para 1961 no hay datos sobre el déficit rural y total.

2. El saldo migratorio de 58876 no está incluido.

3. Para calcular el número de familias se ha dividido entre 5,15 que es el tamaño familiar urbano asumido por el diagnóstico.

4. Para calcular el número de familias se ha dividido entre 6,10 que es el tamaño familiar rural asumido por el diagnóstico.

Fuente: Los datos relativos a 1961 y 1971 se han tomado del Diagnóstico de la Situación Habitacional de la República de El Salvador en 1970. Los datos relativos a 1976 y 1980 han sido tomados de MIP-LAN, Plan trienal 1981-1983, febrero 1982.

CUADRO 7

POBLACION EN ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS
EN SAN SALVADOR

	Población de San Salvador ¹	Población en Asentamientos Espontaneos ²	
		Absoluta	Relativa
		Más de	Más del
1930	89.261 ³	48.000	50,0% ⁴
19475	114.461	61.809	54,0%
	164.943	66.802	40,5%
1975 ⁶	564.967	351.899	62,3%
1987 ⁷	982.604	661.927	69,47%
2000	1.789.632	1.379.806	77,1%

1. La población de 1930 es la de San Salvador; la de 1947 se refiere a la de la Municipalidad de San Salvador y a la del Area Metropolitana de San Salvador la de 1975 y 1987 son las del área urbana del Area Metropolitana de San Salvador.
2. El tipo de vivienda espontánea existente en 1930 y 1947 es el "mesón". Para 1975 la población residiendo en asentamientos espontáneos se distribuye en mesones, tugurios y colonias ilegales.
3. Tomado de R. Barón Castro. "La población de El Salvador", U.C.A. Editores, 1978. San Salvador, El Salvador, C.A. pág. 545.
4. Estimación de Barón Castro, tomada de "La Vivienda Popular Urbana". Vol. I, Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Sociedad Interamericana de Planificación, San Salvador, El Salvador, abril de 1976, p. 157.
5. Datos tomados de "La Vivienda Popular Urbana". Vol. I. F.S.D.V.M. San Salvador, El Salvador, abril de 1976, p. 157.
6. Datos tomados de "La Vivienda Popular Urbana". Op. cit. p.153, Cuadro 18.
7. Las proyecciones para 1987 y para el año 2000 se han calculado a partir de la población urbana de 1975 del estudio "La Vivienda Popular Urbana", aplicando una tasa de crecimiento de 4.72 (que es la que hubo en el período 61-71). De esta cantidad, se asume que el porcentaje de personas que vivirá en asentamientos espontáneos será de 69,4 y 77,1 para 1987 y 2000 respectivamente (62,3%) que es la que existía en 1975, según el estudio de la FSDVM, más 7,1% y 14,8% adicional para 1987 y 2000 respectivamente, que se obtiene de las proyecciones de crecimiento porcentual de EDURES.. Op. cit.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8

NECESIDADES DE VIVIENDA URBANA SEGUN INGRESOS
FAMILIARES: 1970-1980

Estrato Ingreso	Déficit vivienda estimado 1970			Incre- mento 1971- 1980	Total necesidades de vivienda 1980		
	Absoluto	Relativo	Relativo Acumulado		Absoluto	Relativo	Relativo Acumulado
Bajo-bajo (¢0-100)	29.812	20,3%	20,3%	23.960	53.772	18,7%	18,7%
Bajo (¢100-250)	67.921	46,3%	66,6%	57.081	125.002	43,4%	62,1%
Medio (¢250-600)	35.592	24,3%	90,9%	38.759	74.351	25,8%	87,0%
Medio-Alto (¢600-1000)	2.861	1,9%	92,8%	7.047	9.908	3,5%	91,4%
Alto (¢1000 en adelante)	10.573	7,2%	100,0%	14.094	24.667	8,6%	100,0%
TOTAL	146.759	100,0%		140.941	287.700	100,0	

Fuente: El Mercado Habitacional Urbano en El Salvador: Análisis del Acceso de los Pobres a Vivienda en las Ciudades Principales del país. "La Vivienda Popular Urbana" Vol. I, pág. 154, F.S.D.V.M., San Salvador, El Salvador, 1976. Tomado de "El Diagnóstico, Pronóstico y Déficit Habitacional de El Salvador 1971-1981". Grupo Interinstitucional de IVU, ICR, INV, CONAPLAN, OEA y ONU. San Salvador, 1971. Los porcentajes para 1970 son agregados nuestros.

2. EL QUEHACER DEL ESTADO

En las páginas anteriores nos hemos referido a la pobreza existente en el país, y a las necesidades insatisfechas de vivienda como una de las dimensiones de ésta, así como a las causas estructurales que la determinan; ahora nos referiremos al quehacer del Estado salvadoreño en torno al sector vivienda.

Para ello, inicialmente, ofrecemos algunas cifras relativas a la producción global de viviendas por parte del Estado desde que surge "Mejoramiento Social" en 1932²⁰ hasta 1981. Nos referiremos también a los sectores sociales hacia los cuales se ha orientado tal producción para, posteriormente, plantear algunas reflexiones en torno a ello.

20. Entre las reformas sociales que se decretaron después del levantamiento campesino de 1932, se encuentra la creación del "Fondo de Mejoramiento Social", el cual se encargaría de proporcionar viviendas económicas y de redistribuir la tierra. En 1943 dicha institución se convierte en Sociedad Anónima, y en 1945 en Organismo Autónomo. Posteriormente, como consecuencia del estudio "la Vivienda en El Salvador: Análisis del problema y recomendaciones para un programa de vivienda", realizado por la "Public Administration Service" y tomando como marco la nueva constitución de 1950 que declara la construcción de viviendas de interés social, se crea el Instituto de Vivienda Urbana -I.V.U.- en 1950. Este, juntamente con la Financiera Nacional de la Vivienda -F.N.V.- y el Fondo Social para la Vivienda -F.S.V.- (sobre las cuales se hace referencia más adelante) constituyen las instituciones públicas de vivienda.

21. Pero, para obtener la producción del Sector Formal en conjunto, habría que adicionar aproximadamente unas 6,000 viviendas construidas por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM), institución privada, sin fines de lucro, que orienta su quehacer hacia los sectores de bajos

Producción global

La producción de viviendas por parte de las instituciones públicas en El Salvador desde 1932 hasta 1981, ha sido de 78,964 unidades²¹ a un costo unitario promedio de ₡17.563.00.²² (Ver Cuadro 9).

Las instituciones públicas de vivienda en 46 años (1935-1981) impulsaron la construcción de sólo una vivienda por cada 10 familias existentes en 1981. Tal dinámica de producción, no ha sido suficiente ni siquiera para cubrir el crecimiento vegetativo de la población,²³ y mucho menos para lograr disminuir el déficit acumulado, lo cual ha provocado un crecimiento constante del déficit habitacional (Ver Cuadro 6).

ingresos, pero que goza del aval del gobierno para la obtención de créditos de instituciones internacionales. Además habría que considerar las viviendas producidas por el resto del Sector Formal (bancos comerciales fundamentalmente) las cuales, para el período 1962-1980 (según el trabajo "Hacia una Política..." op. cit. p. 59 y 60), llegan a 18,399 unidades. La producción del resto del sector formal a partir de 1980 ha sido considerablemente menor.

22. La obtención del costo unitario promedio ha sido en base a los costos de la producción anual a precios corrientes. Si se hubiera considerado la inflación dicho costo sería considerablemente más alto.

23. Por ejemplo, la necesidad habitacional urbana para el período (1976 - 1980), a raíz del crecimiento de la población, se estima en un promedio de 10.660 unidades habitacionales por año, o sea 53.300 unidades en los 5 años. Sin embargo, la construcción de viviendas por parte del sector formal para el período 1976-1980, fué de sólo 28.575 unidades y se localizó en las ciudades más importantes, principalmente en San Salvador. Datos tomados de MIPLAN, Plan Trianual 1981-1983, Sector vivienda, Feb. 1982.

CUADRO 9

INSTITUCIONES PUBLICAS DE VIVIENDA—PRODUCCION

Junta Nacional de Defensa Social
y Mejoramiento Social (1935-1949)¹

Financiera Nacional de la Vivienda
F.N.V.²

Viviendas construidas con
financiamiento de la F.N.V.

Créditos a largo plazo otorgados
para la adquisición de viviendas

Totales

Años	No. de viviendas	Costo medio por vivienda	Costo total aprox. en miles	No. de viviendas	Costo medio por vivienda	Costo total (en miles) ⁴	Número	Monto de los créditos (en miles)	No. de viviendas Unidades	Costo medio por vivienda	Costo total (en miles)
1935-1948	375	¢ 4.268	¢ 1.600						375	¢ 4.268	¢ 1.600.0
1949	170	8.812	1.498						170	8.812	1.498.0
INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA (IVU)³											
1960-1954	3.188	7.315	23.394				2.718	¢ 55.510.5			
1955-1959	2.167	8.293	17.970				775	15.748.4	3.198	7.316	23.394.0
1960-1964	3.644	6.581	23.981				962	10.291.5	2.167	8.293	17.970.0
1965-1970	9.423	5.356	50.467	3.557	¢ 23.354	¢ 83.068.9	1.416	20.661.7	3.644	6.581	23.981.0
1971	208	6.577	1.368	551	21.876	12.053.9	1.644	30.512.8	12.980	10.288	133.535.9
1972	642	4.929	3.164	1.363	18.901	25.782.6	3.118	83.968.0	759	17.684	13.421.9
1973	792	5.327	4.219	2.586	16.268	42.069.6	5.916	16.314.3	2.005	14.427	28.926.6
1974	754	5.877	4.314	5.182	15.867	82.295.1	1.644	30.512.8	3.378	13.703	46.288.6
1975	762	9.343	7.119	5.161	20.138	111.083.4	1.644	30.512.8	6.278	14.628	86.539.1
1976	968	11.076	10.722	3.246	24.728	80.256.8	3.118	83.968.0	4.214	21.592	118.202.4
1977	1.022	11.116	11.360	5.286	29.111	153.890.4	2.312	79.310.8	6.308	26.195	165.240.4
1978	902	15.416	13.905	3.885	39.503	163.470.3	1.352	50.074.8	4.787	34.965	167.375.3
1979	960	13.085	12.562	3.407	26.257	189.455.9	501	21.622.6	4.367	23.361	102.017.9
1980	148	20.661	3.058	7.782	18.839	146.607.0	1.120	39.068.2	7.930	18.873	149.665.0
1981	924	15.316	14.152	9.563	21.128	202.067.0			10.488	20.616	216.219.0
Total	26.494	¢ 7.615	¢ 201.755	51.925 ⁵	¢ 92.764	¢ 1.182.010.9	17.936 ⁵	¢ 453.335.7	78.964	¢ 17.563	¢ 1.386.863.9

Fuente: Elaboración propia en base a:

- Datos elaborados con base en el Cuadro 1 de Alberto Harth, Hacia una Política Urbana: El Legado del Estado Salvadoreño: 1950-1975. Pág. 5. Monografía preparada para la investigación La Vivienda Popular en El Salvador. F.S.D.V.M., San Salvador, El Salvador, 1976.
- Los datos del período 1950-1971 han sido elaborados con base en el Cuadro 2 de Alberto Harth, Hacia una Política... Op. cit., pág. 8. Los datos del período 1972-1981 han sido elaborados con base en el informe de la Vivienda del 31 de diciembre de 1981 del Departamento de Finanzas de la F.N.V., que se encuentra en la Potencia de Rebeca B. de González y Margarita Iris López, al Segundo Simposium de la Vivienda. San Salvador, julio de 1982.
- Los datos sobre la Financiera Nacional de la Vivienda F.N.V., han sido tomados de las Memorias de 1980 y 1981 de esa institución. Los costos medios por vivienda se han obtenido dividiendo los costos totales entre el número de viviendas.
- La diferencia entre el costo total de las viviendas, y el monto total de créditos con financiamiento de la F.N.V., corresponde al aporte obligatorio de las empresas privadas de construcción (aproximadamente 30% del total).
- La no correspondencia entre el número de viviendas construidas con financiamiento de la F.N.V. y el número de viviendas construidas con financiamiento a corto plazo del Sistema de la F.N.V., han sido o serán adquiridas por otras instituciones del Estado (principalmente por el Fondo Social para la Vivienda F.S.V.).

Orientación de la producción. Contradicción entre necesidades de vivienda y el quehacer del Estado

Posiblemente la observación más importante en torno a la producción de viviendas por parte del sector formal, en general, y del sector público, en particular, es que ésta se ha orientado a los sectores medio, medio-alto y alto, que no son precisamente los sectores más necesitados de vivienda. Las obligaciones económicas -dados los costos de las viviendas- en términos de prima y especialmente de cuotas mensuales, hacen que los usuarios de éstas provengan de los sectores medio, medioalto y alto, los cuales si cuentan con la capacidad de pago suficiente para responder a tales obligaciones.

Así, por ejemplo, del total de viviendas construidas en El Salvador por el sector formal entre 1971 y 1975, (Ver cuadro 10) el 90.3% se dirigió a los sectores medio, medioalto y alto, y para el período 1976-1980 (Ver cuadro 11) se estimaba que el 83% de la producción del sector formal se orientaría a los mismos sectores.

En contraste con lo anterior, las necesidades de vivienda urbana, como ya hemos visto antes, se concentran mayoritariamente en los estratos de bajos ingresos. El 62.1% del total de necesidades de vivienda previstas para 1980 se concentraría en los sectores con ingresos de hasta ₡250.00 mensuales y el 87% se concentraría en los estratos con ingresos hasta de ₡600.00 mensuales (Ver Cuadro 8).

O sea, que la mayor parte de familias necesitadas de vivienda,

paradójicamente, no tienen acceso a las viviendas que construyen las instituciones públicas y la empresa privada, ya que la mayoría de la población no tiene los ingresos necesarios para cumplir con las obligaciones económicas que estas soluciones exigen.

Entonces, podemos decir que existe una clara contradicción entre la necesidad de habitación de las mayorías y el quehacer del Estado.

El proceso productivo, y más específicamente la racionalidad que lo orienta, sin una adecuada regulación por parte del Estado, le niega al trabajador los ingresos necesarios para solventar la necesidad de vivienda y demás necesidades básicas. La necesidad de habitación como demanda potencial, no se convierte en demanda efectiva por la falta de ingresos suficientes.

Por qué el Estado salvadoreño ha orientado la producción de viviendas a los sectores medio, medioalto y alto?

Es interesante observar como todas las instituciones de vivienda en El Salvador tienen como objetivo manifiesto el brindar solución habitacional a los sectores de bajos ingresos económicos, y sin embargo, esos objetivos nunca han sido asumidos, mucho menos alcanzados. En la práctica, han sido clara, abierta y permanentemente desechados. POR QUE?

CUADRO 10
 VIVIENDAS PRODUCIDAS POR EL SECTOR FORMAL
 DISTRIBUIDAS PORCENTUALMENTE POR ESTRATOS: 1971-1975

Estrato Socio-económico	IVU	FNV	FSV	FSVM	Resto Sector Formal	Total Unidad	%
¢ 0 - 100 (Bajo-bajo)	-	-	-	16	-	20%	(0,9)
¢ 100 - 250 (Bajo)	30	-	1	54	10	2.086	(8,8)
¢ 250 - 600 (Medio)	50	15	99	30	30	5.551	(23,0)
¢ 600 - 1000 (Medio-alto)	10	27	-	-	20	5.302	(22,0)
¢ 1000 o más (Alto)	10	58	-	-	40	10.894	(45,3)
Total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
No. viviendas	3.283	15.459	(3.753)	1.298	4.000	24.041	

Fuente: A. Harth. Hacia una Política Urbana. El Legado del Estado salvadoreño: 1950-1975. Monografía preparada para la investigación, La Vivienda Popular Urbana en El Salvador. F.S.D.V.M., San Salvador, enero de 1976, p. 59.

CUADRO 11
 ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDAS
 POR EL SECTOR FORMAL: 1976-1980

Estrato Socioeconómico	IVU	FNV	FSV	FSVM	Resto Sector Formal	Total
¢ - ¢ 100 (Bajo-bajo)	-	-	-	16	-	3%
¢ 100 - ¢ 250 (Bajo)	30	-	10%	54	10%	14%
¢ 250 - ¢ 600 (Medio)	50	15	80%	30	30%	33%
¢ 600 - 1000 (Medio-alto)	10	27	10%	-	20%	18%
¢ 1000 o más (Alto)	10	58	-	-	40%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total unidades	4.420	31.693	12.278	12.600	5.000	65.991

Fuente: A. Harth. Hacia una Política... op. cit., p. 60.

La respuesta a la pregunta ¿Por qué el Estado salvadoreño ha orientado la producción de viviendas hacia los sectores medio, medioalto y alto, y no hacia los sectores de bajos ingresos en los que se concentra el déficit habitacional?, no es una respuesta simple. En tal fenómeno intervienen varios factores; el guiarse por patrones y normas de sociedades más ricas pudiera ser uno de ellos, pero por delimitación propia de este trabajo abordaremos únicamente aquéllos relacionados con lo que algunos estudiosos de la Administración Pública llaman las dos grandes funciones del Estado: la Función Productiva y la Función Reproductiva. La primera de ellas referida a las condiciones de acumulación y, la segunda a las condiciones de dominación.²⁴

Creemos que tales factores son de gran importancia para explicar la contradicción planteada, o al menos, para aproximarnos a su explicación. Obviamente, no pretendemos agotar las

múltiples dimensiones que tiene el problema del quehacer estatal en torno a la vivienda, solamente pretendemos destacar una que a nuestro criterio tiene carácter dominante.

La función productiva

El Estado, como encargado de asegurar las condiciones de la acumulación, cumple también con esta función en el sector vivienda.

La Financiera Nacional de la Vivienda -F.N.V.- y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo²⁵ da cuenta de como el aparato burocrático y las instituciones de vivienda en particular, sirven de vehículo para la acumulación de capital.

La F.N.V. fue creada en 1963, pero el número de Asociaciones de Ahorro y Préstamo se incrementó considerablemente durante la década de los 70, época en que existía sobreliquidez en el país, debido principalmente a que en

24. Vivienne Márquez y Rainer Godau en su trabajo "Burocracia y Políticas Públicas: Perspectivas desde América Latina", al hablar sobre el estudio de las organizaciones manifiestan la necesidad... "hacer una lectura profunda del proceso histórico de las sociedades del tercer mundo que defina el proceso burocrático como instrumento de gestión del proceso económico y de dominación política a disposición de los regímenes que acceden al poder". Luego los autores refiriéndose al papel de las organizaciones en relación a los proyectos estatales que los regímenes llevan a cabo, dicen que estas: "...por una parte, aseguran las condiciones de la acumulación y por otra, contribuyen a contrarrestar las consecuencias sociales y políticas conflictivas que conllevan los proyectos económicos de industrialización acelerada". En Gilberto Flores y Jorge Nef, Eds. "Administración

Pública: Perspectivas Críticas, San José, Icap, 1984, pp. 360 y 361.

25. La F.N.V. y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamos, se crea en 1963 en el contexto reformista de la Alianza para el Progreso, con el propósito de financiar la construcción de proyectos habitacionales, según sus objetivos explícitos, para familias de bajos y medianos ingresos. Ello mediante un sistema privado de Asociaciones de Ahorro y Crédito que combina la participación pública y privada. La Financiera además de propiciar la creación de las Asociaciones de Ahorro y Crédito debe darles asistencia técnica y financiera, normas a sus actividades y fiscalizar su funcionamiento. Las Asociaciones, por su parte, otorgan financiamiento a corto plazo a las empresas privadas de urbanización y construcción. Las viviendas, una vez construidas, son adjudicadas a los usuarios mediante préstamos a largo plazo.

1969 el Mercado Común Centroamericano, vía a través de la cual el sector industrial²⁶ había venido reproduciendo su capital, estaba en crisis. Hasta 1972 sólo existían "Atlacatl", "Casa" y "Credisa", fundadas todas ellas en 1965, pero en 1973 se funda "Ahorromet", en 1974 "Crece", en 1975 "La Popular", y en 1977 "Aprisa", con lo cual a partir de 1975 se produce un notorio incremento en los ahorros del sistema de Asociaciones de la F.N.V. (Ver cuadro 12)

Así, también se producen cambios importantes en la estructura de los mismos. En las tres asociaciones fundadas en 1965, las cuentas mayores de 5 millones representaban, para 1977, sólo el 12% del monto de capital, sin embargo, en las tres asociaciones fundadas en la década de los 70, tales cuentas llegan a representar el 36% del monto de capital.²⁷

Paralelamente, también se incrementa el número de viviendas financiadas y el número de los créditos otorgados.

Teniendo en cuenta lo anterior, podría decirse que el sector industrial encuentra en la construcción de vivien-

das, a través del sistema de la F.N.V., una vía alternativa para lograr reproducir su capital.²⁸

El mecanismo de acumulación de capital a través de la F.N.V. y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo, además se ve reforzado por el fondo Social para la Vivienda -F.S.V.-,²⁹ ya que este adquiere las viviendas de firmas privadas que construyen con el financiamiento que a corto plazo les proporcionan las Asociaciones de la F.N.V.. Así el F.S.V., gracias a su masiva captación de ahorros obligatorios, amplía grandemente el mercado financiero del sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo de la F.N.V., complementándose ambas instituciones como medios para la acumulación de capital en momentos en que la vía del MERCOMUN se había cerrado.³⁰ (Ver cuadro 13)

Intereses económicos privados en la producción de viviendas. En este proceso de construcción de viviendas para las capas medias y medias altas, el sector financiero ha obtenido ganancias tanto por medio del financiamiento que a corto plazo las asociaciones de ahorro y préstamo otorgan a las empresas constructoras, como a través

26. Con ello no pretendemos decir que existe una diferenciación social entre los distintos sectores; posiblemente sea más apropiado hablar de la existencia de una diferenciación funcional. Ver E. Torres Rivas, Crisis del Poder en Centroamérica. San José, EDUCA, 1983.

27. Datos elaborados con base en cifras sobre la estructura económica en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo del Departamento de Operaciones de la F.N.V., y tomadas de Avance de Investigación. "Políticas de Vivienda del Estado Salvadoreño: 1950-1977". Equipo de El Salvador. Investigación: "Desarrollo Económico, proceso de Urbanización y Funciones Metropolitanas en C.A." CSUCA. Noviembre 1977.

28. Ver Avance de Investigación... op. cit.

29. El F.S.V. se crea en 1973 como parte de la política reformista que inicialmente trató de poner en práctica el gobierno de Molina (1972-1977), con el propósito, según sus objetivos explícitos, de contribuir a la seguridad social del sector trabajador, proporcionándole financiamiento para adquirir vivienda. Su principal fuente de recursos son las cotizaciones de patronos y trabajadores.

30. El Instituto Nacional de Pensiones para los Empleados Públicos INDEP, aunque en una escala mucho menor, también ha adquirido de empresas constructoras viviendas construidas con financiamiento del sistema de la F.N.V. El INDEP también ha adquirido viviendas del I.V.U.

CUADRO 12
ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMO
INCREMENTO DE AHORROS Y AHORRANTES

Año	Incremento Anual Ahorros	Total %	Incorporación Anual Ahorrantes	Total %
1965-1970	₡ 29.929.791	5,6	25.218	7,2
1971	9.360.973	1,8	9.033	2,6
1972	22.805.883	4,3	14.202	4,0
1973	32.956.775	6,2	19.422	5,6
1974	46.778.606	8,8	25.122	7,2
1975	100.782.125	19,0	40.236	11,5
1976	114.191.894	21,6	41.103	11,8
1977	120.931.158	22,8	32.199	9,2
1978	75.739.731	14,3	53.917	15,4
1979	86.492.138	16,3	61.031	17,5
1980	63.026.765	11,9	27.924	8,0
Total	₡ 530.013.563	100,0	349.407	100,0

Fuente: Memoria F.N.V. 1980.

CUADRO 13
FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA -F.S.V.¹
ADQUISICION DE VIVIENDAS Y CREDITOS ESCRITURADOS

Años	Adquisición de viviendas			Créditos escriturados	
	Número	Costo medio p/vivienda	Monto (en miles)	Número	Monto (en miles)
1974	1.149	₡ 11.311	₡ 12.995,8	₡ 232	₡ 2.180,4
1975	1.581	1.478	18.147,4	1.516	16.627,2
1976	1.860	11.478	22.453,5	2.008	23.820,1
1977	1.326	12.072	18.038,7	2.239	27.735,1
1978	3.236	13.604	52.613,5	1.876	25.370,9
1979	2.867	16.259	56.281,3	3.583	62.722,6
1980	2.030	19.631	39.426,1	2.870	53.859,6
1981	4.050	19.422	68.975,1	2.766	49.550,7
Total	18.099 ¹	17.031	288.931,4	17.080 ²	261.866,8

Fuente: 1. Datos tomados de la Memoria de 1981 del Fondo Social para la Vivienda. El costo medio por vivienda adquirida se ha obtenido dividiendo el monto entre el número de viviendas.
2. La no coincidencia entre el número de viviendas adquiridas y el número de créditos escriturados se debe a las viviendas adquiridas a empresas privadas que han utilizado financiamiento a corto plazo por parte del sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda -F.N.V.-, pero que aún no han sido adjudicadas. En tal sentido también hay que tener presente que una vivienda puede ser construida un año y adjudicada el siguiente.

del financiamiento que a largo plazo otorgan a los usuarios de las viviendas.

Pero también existen otros sectores que tienen intereses en juego en el proceso de construcción de viviendas. Las grandes empresas de urbanización y construcción, obtienen en un período de tiempo relativamente corto (que es el tiempo que dura el proceso constructivo) considerables ganancias, ya que los márgenes de utilidad se obtienen sobre el valor total de los proyectos, los cuales son financiados en un 70% aproximadamente por el sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda. Pero, si bien el mayor interés de las empresas de construcción se ubica en torno al sistema de la F.N.V. y al F.S.V., éstas también tienen interés en los programas y proyectos habitacionales del Instituto de Vivienda Urbana -I.V.U.-, ya que a partir de 1972 los proyectos del IVU, mayoritariamente, han sido construidos a través de la contratación de empresas privadas de urbanización y construcción. Hasta 1970 casi la totalidad de la obra realizada por el I.V.U. fue por el sistema de Administración directa.

Los intereses de los industriales y comerciantes de materiales de construcción tampoco pueden ignorarse, ya que el grueso de los materiales empleados en los programas habitacionales de las instituciones públicas y de las empresas privadas (como por ejemplo el hierro, el vidrio, los perfiles de aluminio para ventanería, la pintura, el cemento, los bloques de cemento para paredes, las láminas para techos), provienen y son distribuidos por un reducido número de establecimientos. En El Salvador existe cierta producción de materiales de

construcción en forma más o menos artesanal, particularmente de ladrillo y teja de barro cocido, hecho a mano. Sin embargo, esta producción fundamentalmente es utilizada en la construcción no formal de viviendas.

También es necesario tener en cuenta el interés de los propietarios de la tierra urbana y potencialmente urbana por lograr el mayor incremento posible en el valor de sus propiedades. En un país como en El Salvador, donde la tierra urbana y potencialmente urbana es escasa, y en donde su propiedad se encuentra bastante concentrada, (-lo que provoca una mayor especulación que contribuye a aumentar aún más la demanda y los costos de la tierra, condicionando sensiblemente el costo de las viviendas y con ello a sus posibles usuarios-) parece necesario tener en cuenta los intereses en torno a ello.

Concentración económica en los sectores de interés. Para una mejor comprensión de los intereses económicos que están en juego en torno al proceso de construcción de viviendas por parte del gobierno, creemos necesario tener una idea, tanto de la magnitud de los recursos económicos que se movilizan, como del hecho de que tal movilización se concentra en un reducido número de empresas; lo cual hace que los intereses de tales empresas sean lo suficientemente significativos como para pensar que éstas velarán porque las decisiones de las instituciones de vivienda sean acordes con sus intereses.

Las Asociaciones de Ahorro y Crédito del Sistema de la F.N.V. durante 1981 financiaron la construcción de 9564 viviendas, con un costo unitario

promedio de ¢21.128 y un valor total de ¢202.067.000 (Ver Cuadro 10) que representaba el 63% del P.T.B. correspondiente al sector construcción y el 2.3% del P.T.B. global.³¹

Por su parte, los siguientes datos³² nos dan una idea de la concentración económica que existe en los sectores de interés identificados antes: Según los censos económicos, en 1978 en El Salvador existían 5 establecimientos en la industria básica de hierro y acero, los cuales tuvieron un total de ventas de ¢15.459.000, de los cuales el 98,2% (o sea ¢15.175.000) correspondió a 3 de ellos, y uno solo de ellos tuvo un valor de ventas de ¢9.096.000, equivalente al 58,8% del total.³³ En este tipo de industria, el volumen de ventas correspondiente a barras, varillas, ángulos, perfiles y secciones de hierro o acero fue de ¢5.121.000.

Los perfiles de aluminio son fabricados casi exclusivamente por un solo establecimiento industrial de metales no ferrosos, el cual en 1979 tuvo un volumen de ventas de ¢22.895.000, lo que equivale al 89,7% del total.

Por su parte, las pinturas son fabricadas por sólo dos establecimientos

31. Con base en MIPLAN, Indicadores Económicos y Sociales. Enero-junio 1982.

32. Todos los datos sobre concentración económica en la industria y comercio de materiales de construcción y empresas de urbanización y construcción han sido extraídos de los "Censos Económicos 1979". Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Economía, San Salvador, El Salvador, octubre de 1981.

33. Aquí no se juzga la conveniencia o no de la concentración para este tipo de industria en particular, únicamente, se señala ese hecho como posible factor de presión en las decisiones que el Estado adopta en relación a la vivienda.

34. Incluye servicios prestados a terceros y comisiones recibidas.

tos industriales que juntos en 1978, tuvieron un total de ventas de ¢14.649.000. El cemento es fabricado por dos establecimientos industriales, los cuales en 1978 tuvieron un total de ventas de ¢57.291.000. Por su parte, en 1978 el valor total de ventas de bloques de cemento fue de ¢4.965.000 y éstos provienen principalmente de un establecimiento industrial.

Las láminas de asbestocemento, que es el tipo de cubierta convencional en las viviendas que proporciona el sector formal, son fabricadas exclusivamente por un solo establecimiento industrial, el cual en 1978 por concepto de ventas de este tipo de lámina tuvo un valor de ¢16.041.000.

Similar situación de concentración se presenta en el caso de los comerciantes proveedores de materiales de construcción, ya que existe un reducido número de grandes comercios que cubren el grueso de la demanda de materiales de construcción.

Según los censos económicos, en 1978 en El Salvador existían 19 establecimientos comerciales de madera aserrada y materiales de construcción, los que en conjunto tuvieron un total de ventas e ingresos³⁴ de ¢66.167.000. De tal valor, el 71,5% correspondió a sólo dos establecimientos. Ese mismo año funcionaron en el país 33 establecimientos comerciales de artículos de ferretería y eléctricos con un total de ventas e ingresos de ¢170.466.000, del cual el 58,8%, o sea ¢97.610.000, correspondió a 6 establecimientos.

En relación con las empresas de urbanización y construcción en los Censos Económicos de 1979, podemos encontrar que en 1978 existían 57 empresas de construcción de casas y

edificios, las cuales, en conjunto, tuvieron un valor de €166.769.000 por concepto de obras de construcción realizadas e ingresos de operación.³⁵ De este total, el 25,8% le correspondió a 3 empresas, otro 21,1% le correspondió a 5 empresas. O sea que solamente 8 empresas constructoras concentran casi la mitad (46,9%) del valor de las obras de construcción realizadas e ingresos de operación.

Ese mismo año se registraron 11 empresas urbanizadoras, las cuales conjuntamente tuvieron un valor de obras realizadas e ingresos de operación de €105.018.000, de los cuales el 84,3% le correspondió a sólo 3 empresas y 5 empresas concentraron el 95,1% de ese valor.

Para una comprensión más exhaustiva del fenómeno, es importante tener presente el hecho de que la concentración no sólo se produce en cada una de las industrias y sectores señalados. En muchas ocasiones, los mismos propietarios están presentes y tienen intereses no solo en uno de los sectores, sino que en varios de ellos a la vez. También hay que tener presente que tal situación se produce en el marco de un modelo económico en el que la concentración a nivel nacional es una de sus características más relevantes;

35. Excluye el valor del terreno.

36. Aquí se analizan intereses de minorías nacionales y su posible influencia en las decisiones gubernamentales. Ello sin embargo no quiere decir que las decisiones públicas no estén condicionadas, incluso en mayor grado, por intereses extranacionales; particularmente cuando éstos constituyen, como en el caso salvadoreño, un elemento dominante de la estructura de poder.

ésta ha acompañado desde sus inicios al proceso de formación y desarrollo del Estado salvadoreño.

Correspondencia entre el quehacer del Estado y los intereses económicos privados. En cuanto a la relación entre el quehacer del Estado en el sector vivienda y los intereses económicos de los sectores señalados, diremos que:

La construcción de vivienda de relativo alto costo para los sectores medio, medioalto y alto, ha constituido, desde que el Estado inició su acción en el sector, el componente principal de la política de vivienda. Ello ha generado un proceso de "acomodamiento mutuo" entre este tipo de programas y los intereses económicos de los sectores señalados;³⁶ existiendo ahora una fuerte correspondencia entre ambos.

Creemos entonces, que una reorientación significativa de los recursos disponibles hacia la construcción de viviendas de menor costo para los sectores de bajos ingresos, generaría inquietud y desconfianza en los sectores señalados.

La financiación de proyectos para familias con escasa capacidad de pago podría tener mayor riesgo de recuperación, además, los prestatarios "resentirían" tasas de interés como las que se aplican a los programas para los sectores medio y medioalto.

Para los constructores, parece más cómodo, en términos técnicoadministrativos, mover un determinado volumen de inversión en una cantidad menor de unidades habitacionales.

Por su parte, los propietarios de la tierra urbana y potencialmente urbana

obtienen una mayor valorización de sus tierras (ya de por sí considerable, tanto por el incremento de población como por las inversiones que el mismo Estado realiza en infraestructura y servicios), si su demanda se produce en torno a programas habitacionales de relativo alto costo.

En lo que concierne a los intereses de los industriales de materiales de construcción, habría que decir que, el costo de las viviendas para los sectores de bajos ingresos -en el marco del prevaliente enfoque comercial que pretende recuperar la inversión- tendría que ser muy bajo (aprox. 1/3 del costo promedio actual), para que éstas estuvieran al alcance de su exigua capacidad de pago. Ello, podría hacer que los programas de este tipo de viviendas, utilizaran menor cantidad de ciertos materiales de construcción, en relación a la que se utiliza en la construcción de viviendas de relativo alto costo.

Por ejemplo, los proyectos de vivienda de bajo costo que lleva a cabo

la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima -FSDVM- prescindan de pintura, así como de estructura de hierro para sostener la cubierta del techo, la cual es muy pequeña. Incluso algunas soluciones habitacionales consisten únicamente en un lote urbanizado carente de área construida. O sea que, los volúmenes de ventas de ciertos materiales podrían verse disminuidos.

Pareciera entonces que, una reorientación importante de recursos hacia proyectos para los sectores de bajos ingresos, podría afectar, aunque en forma temporal y limitada, la correspondencia existente entre la política de vivienda actual y los intereses económicos de los sectores señalados.³⁷

Por otra parte hay que considerar que la concentración de la actividad económica ha tenido su correlato en lo político. En general, los sectores de poder económico gozan de una gran capacidad de influencia en las decisiones gubernamentales.³⁸ Por el

37. Pero los proyectos para los sectores de bajos ingresos, como los que impulsa la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima -FSDVM-, no tienen que estar reñidos con los intereses de la empresa privada en general. Incluso, los programas de vivienda de menor costo para los sectores de bajos ingresos, podrían constituirse en un importante factor de estímulo económico a nivel nacional, con importantes ventajas adicionales, y el estado, con un enfoque diferente, podría continuar cumpliendo su Función Productiva.

38. Edelberto Torres Rivas, en relación a la presencia del sector privado en los organismos públicos centroamericanos, dice que: "...la línea divisoria entre intereses públicos y apetitos privados se vuelve inexistente en beneficio de la ganancia particular". Torres Rivas E. Crisis del poder en Centroamérica. 2da. edición. San José, EDUCA 1983, pág. 28. Por su parte, F. Herschel, basándose en

varios autores (Jean Maynaud, James M. Buchaman, Duncan Black, L.G. Reynolds, Kalman H. Silver, Peter Morris, Helio Jaguaribe entre otros) y en referencia a los grupos de presión, dice que: "Es evidente que el impacto que ejercen los distintos grupos no es igual. Uno de los factores que determinan en forma decisiva su peso relativo es el poder económico". Luego agrega que lo que diferencia a los países subdesarrollados con algunos países europeos es que en los primeros "los grupos que en alguna manera, pudieran actuar de fuerzas compensatorias -aplicando la terminología de Galbraith- o no existen o son sumamente débiles". Más adelante dice que "cuando el poder está tan concentrado no es ni siquiera pertinente hablar de grupos de presión". -J. Herschel Federico. Política Económica. 6a. edición, México, Siglo veintiuno editores 1984, páginas 43, 46 y 47.

contrario, los sectores populares tradicionalmente han estado marginados de los procesos decisorios del gobierno, negándoseles la posibilidad de contribuir a definir sus vidas.

Así las decisiones gubernamentales en El Salvador, tienden a responder a intereses particulares específicos,³⁹ en desmedro de los intereses de los sectores mayoritarios, e incluso, en contra del desarrollo de la misma iniciativa privada como institución.

La Función Reproductiva

Hasta ahora hemos aportado elementos que contribuyen a explicar por qué el Estado Salvadoreño ha orientado la producción de viviendas hacia los sectores medio y medio-alto, en el marco de la función del Estado de crear las condiciones necesarias para la acumulación de capital (Función Productiva).

El quehacer del Estado en su conjunto no puede orientarse por una racionalidad exclusivamente económica. Tiene que existir, además, una

39. En el caso de la vivienda la "tradicción tecnológica" que prevalece también contribuye a que las decisiones en el sector, se mantengan en la línea de la vivienda de relativo alto costo.

40. Como veremos más adelante, el Estado salvadoreño también lleva a cabo otras acciones en el sector vivienda que podrían ubicarse en el marco de su Función Reproductiva, o calificarse más bien de acciones mediatizadoras, las cuales son componentes menores de la política de vivienda. Por ahora hacemos referencia únicamente al componente principal de tal política: los proyectos orientados a los sectores medio, medioalto y alto.

racionalidad de tipo político que posibilite el ejercicio de la dominación sin la cual la acumulación de capital no sería posible. Por su parte, la política de vivienda, por su misma naturaleza, contribuye a ello; en el caso salvadoreño, buscando una base social de apoyo en los sectores medio y medio-alto (maestros, empleados públicos, profesionales, militares, etc.) a los cuales se orienta la producción de viviendas.⁴⁰

Obviamente la búsqueda de base social de apoyo también puede y debería ser en los sectores de bajos ingresos; sin embargo, en El Salvador las medidas tendientes a ello han sido de poca envergadura y significación, y no han contado al menos en el grado necesario, de voluntad política real.

También hay que mencionar que la política de vivienda y las políticas sociales en general, independientemente de hacia qué sectores se orientan, no son los únicos medios a través de los cuales el Estado puede cumplir la Función Reproductiva. Es más, en el caso salvadoreño no han sido los más importantes. En El Salvador la dominación fundamentalmente se ha ejercido mediante la represión violenta del conflicto social, no existiendo genuino interés por crear un consenso socio político que comprenda a las mayorías de bajos ingresos.

Pero lo que nos interesa explicar, ahora en el marco de la Función Reproductiva del Estado, es por qué la producción de viviendas por parte del Estado se orienta a los sectores medio y medioalto y alto, si éstos, ni son mayoría en la estructura social sal-

vadoreña⁴¹ ni son, como ya hemos visto antes, los más necesitados de vivienda. Algunas consideraciones que pueden aproximarnos a tal explicación son las siguientes:

La obtención, por parte del Estado salvadoreño de un consenso eficaz que comprenda a las mayorías de bajos ingresos, implicaría la realización de significativos cambios estructurales, tanto económicos como políticos, que los sectores que han detentado el poder han demostrado históricamente no estar dispuestos a realizar.⁴²

Otra consideración que nos parece importante para entender el privilegio que han tenido los sectores medio y medio alto en la política de vivienda es el hecho que estos sectores, han sido y continúan siendo, un elemento necesario para la implementación del proyecto económico político.⁴³

Ante la negativa de realizar cambios estructurales que incorporen la participación real de los sectores populares

en los procesos decisorios gubernamentales y que garanticen una distribución más justa del ingreso, la falta de vivienda y el estado de pobreza y de conflicto social ha venido incrementándose.

Medidas ante la agudización del conflicto. Ante la agudización del conflicto social, no ha existido una verdadera voluntad de solucionar dicha situación, en el sentido de impulsar las medidas, que, combatiendo las causas, conduzcan a la desaparición del conflicto. En lugar de ello, el conflicto social -que para finales de los 60 y principios de los 70, ya se expresaba en forma notoria- o se ha reprimido mediante el control, la intimidación y la violencia física o ha intentado mediatizarse, en el sector vivienda en la década de los 70, mediante la introducción de cierta infraestructura básica en los asentamientos espontáneos, a través de instituciones como Fomento y Cooperación Comunal -FOCCO- y la

41. Según el "Diagnóstico de la Situación Habitacional de la República de El Salvador en 1970", los sectores medios con ingresos entre 250 y 600 colones mensuales representaban el 27.5% del total de familias urbanas; los sectores medios-altos con ingresos entre 600 y 1000 colones mensuales representaban el 5.0% y los sectores altos con ingresos mensuales de 1000 colones representaban el 10%. O sea que los 3 sectores en conjunto representaban el 42.5% del total de familias urbanas.

42. Las medidas que impulsa el régimen actual no desautoriza tal observación, ya que éstas si bien han afectado ciertos intereses económicos no ha alterado la concentración de la actividad económica en lo fundamental. En lo político, si bien es cierto que la estructura de poder ha incorporado a nuevos actores, y que ha variado el peso relativo de otros, las amplias mayorías populares y otros sectores no participan en forma directa.

43. Edelberto Torres en su trabajo "Naturaleza y Crisis del Poder en Centroamérica", identifica a "las clases medias, como el personal administrativo y técnico de la dominación". Torres Rivas E., Crisis... op. cit., pág. 25. Por su parte, Federico J. Herschel, basándose en el estudio de CEPAL "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina", manifiesta que "en primer lugar, debe tenerse presente que las oligarquías latinoamericanas dependen considerablemente de los grupos medios. Así, una economía de exportación supone banca, servicios financieros, regulaciones legales complejas y por ende abogados, notarios, etc.." y luego, basándose en Raúl Prebisch dice que "Al producirse tales pactos de las clases medias con la oligarquía, el acuerdo fundamental logrado permitió una supervivencia de las estructuras, ya que en ningún país se terminó con el latifundio". Herschel, J. Federico, op. cit., pág. 47.

Oficina para el Mejoramiento de las Comunidades Marginales -OMCOM-.⁴⁴

Por su parte, el Instituto de Vivienda Urbana -IVU- en 1973 y 1974, utilizando mano de obra de la comunidad, llevó a cabo dos proyectos de rehabilitación de tugurios que comprenden 291 unidades habitacionales.⁴⁵

El carácter mediatizador de este tipo de acciones, las cuales se acompañan de una considerable propaganda, se percibe al tener en cuenta, tanto la coyuntura de conflicto social en que se adoptan, como el volumen de recursos que se destina para su ejecución, en relación con la magnitud de las necesidades existentes y en relación con el monto de recursos destinados a otro tipo de medidas.⁴⁶

A partir de 1974-1975, como consecuencia de la intensificación del conflicto social, surgen grandes movimientos sociales, cuyos plan-

teamientos rebasan las reivindicaciones estrictamente de sobrevivencia, para ubicarse en el plano político. Como respuesta a ello en el campo de la vivienda, el Estado adopta medidas adicionales:

En 1977, se crea la "Unidad de Estudios de Desarrollo Urbano y Regional" -EDURES-, adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, la cual conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, el Banco Mundial y la empresa consultora estadounidense PADCO Inc. -que actúa como coordinador-, elaboran el "Programa para el Mejoramiento Integrado de las Áreas Críticas Metropolitanas". En 1978, el I.V.U. inicia dos nuevos proyectos de rehabilitación de tugurios. Uno de ellos es "Tutunichapa II", de aproximadamente 35 familias, y el otro es el de la

44. Entre estas instituciones existen diferencias.

FOCCO surge a finales de los años 60 impulsado por los programas de la ALPRO, y su obra -en comunidades tanto rurales como urbanas- ha sido considerablemente mayor que la de OMCOM institución que surge a mediados de la década de los 70 para desarrollar labores de organización comunitaria, de propaganda y control político. Para 1977, época en que la organización popular es evidente, la presencia de OMCOM en los asentamientos espontáneos del AMSS es fuerte, aún cuando la obra física realizada es mínima. De 17 tugurios del AMSS investigados por EDURES, OMCOM estaba presente en 14 de ellos. Por su parte FOCCO estaba presente en 17 de 32 colonias ilegales investigadas por EDURES. Datos tomados de "Las Reivindicaciones Urbanas en El Salvador". Tercer Avance de Investigación: Desarrollo económico proceso de urbanización y funciones metropolitanas en Centroamérica, CSUCA, marzo 1978.

45. Uno de ellos es "Acaxual" en el punto de Acajutha y otro "Tutunichapa" en San Salvador, en las proximidades de la quebrada

del mismo nombre. El costo por unidad fue de entre ¢ 1.500 por ¢ 2.500.

46. Recordemos que más del 70% de la población salvadoreña no satisface su necesidad de vivienda, sin embargo, FOCCO, entre 1969 y 1974, únicamente invirtió ¢ 20.171.800 para realizar 2147 proyectos en comunidades rurales y urbanas, a un costo unitario promedio de ¢ 9.395. Datos tomados de A. Harth. "Hacia una Política Urbana. El Legado del Estado Salvadoreño: 1950-1975". Cuadro 7, Monografía preparada para la investigación "La Vivienda Popular Urbana en El Salvador". Por otra parte sólo la FINIVI, en el mismo período, movilizó un total de ¢ 200.748.100 para financiar 11.343 viviendas para los sectores medios, mediosaltos y altos. Memoria de la F.N.V. de 1976. OMCOM por su parte entre 1975 y 1977 resolvió apenas 32 demandas, de un total de 214 que se plantaron en 1976 y 1977. Información obtenida en el seminario "La Problemática Urbana" realizada en 1977 por la carrera de Sociología de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Tomado de "Reivindicaciones... op. cit..

Comunidad "22 de abril", tugurio que alberga aproximadamente a 600 familias en el sector este de San Salvador. Este proyecto, financiado y asesorado por el Banco Mundial, fue concebido como un proyecto piloto, con el objeto de que tal experiencia coadyuvara a la implementación del Programa de Mejoramiento a gran escala señalado antes. Dicho programa sin embargo no logró implementarse.

Para 1980, el conflicto social ya se expresaba en una abierta confrontación política y militar, ante lo cual, además de profundizarse las medidas represivas, se impulsa una serie de reformas, entre las que se encuentra la nacionalización de la Banca y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo del Sistema de la F.N.V. En este marco, tanto la F.N.V. como el F.S.V.,⁴⁷ bajan ligeramente el costo de sus soluciones habitacionales⁴⁸ e incrementan el número de viviendas producidas. En 1979 el Sistema de Asociaciones de la F.N.V. financió la construcción de 3407 unidades, incluyendo las adquiridas por el F.S.V., a un costo unitario promedio de $\text{¢}26.257$. En 1980 las

viviendas financiadas fueron 7782, y su costo unitario promedio fue de $\text{¢}18.839$.

Sin embargo, tanto las soluciones de la F.N.V. como las del F.S.V. (salvo algunas excepciones en el caso del F.S.V.) continúan siendo inaccesibles para las mayorías de bajos ingresos y se orientan hacia los sectores medio y medio-alto.⁴⁹

Paralelamente, el Instituto de Vivienda Urbana -I.V.U.- impulsa en la actualidad algunos proyectos de rehabilitación de tugurios y campamentos. Entre Julio de 1982 y Junio de 1983, el I.V.U. rehabilitó 286 unidades de campamentos a un costo unitario promedio de $\text{¢}6.413$, lo que significa el 85% del total de unidades producidas y el 63% de la inversión realizada por la institución durante ese período. Al 30 de junio del 83, el IVU tenía en proceso de rehabilitación 1100 unidades, a un costo unitario promedio de $\text{¢}2.809$, lo cual representaba el 54% del total de unidades en proceso de construcción y el 15.7% del total de la inversión. Sin embargo, estos asentamientos, a pesar de las mejoras introducidas, continúan

47. El 51% de las acciones de las asociaciones del sistema quedó en manos del Estado y el 49% en manos privadas, incluyéndose la participación de los empleados.

48. Otra causa en la baja de costos unitarios promedio de las unidades de la F.N.V. la constituyen los problemas de comercialización en viviendas de alto costo. Según el "Informe Económico y Social 1980" de MIPLAN "Durante los últimos seis años se construyeron viviendas de más de 75 mil colones, por un monto de 400 millones de colones, desfavoreciendo con esto a los sectores de menores ingresos y trayendo como resultado la paralización de muchos proyectos habitacionales. De dicho monto acumulado hasta 1980 se encontraron inmovilizados cerca de 225 millones de colones invertidos en vivienda de este tipo y

se ha producido una sobreoferta, para la cual actualmente no existe demanda areal.

49. Anteriormente, cuando nos hemos referido a los sectores, a los cuales se orienta la producción de viviendas de las instituciones públicas (y más específicamente de la F.N.V. y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Crédito), hemos mencionado a los sectores medio, medioalto y alto; ahora, sin embargo, sólo aludimos a los dos primeros, ya que, ya sea únicamente por el problema de comercialización de las viviendas de alto costo señalado en la nota anterior, o con una combinación de éste y el tono reformista del proyecto que se intenta impulsar, la financiación de viviendas de más alto costo para los sectores de altos ingresos, por parte de la F.N.V., se ha suspendido.

teniendo bajas condiciones de habitabilidad, tanto en cuanto a infraestructura como en cuanto a la casa en sí. Por su parte, las mejoras progresivas que podrían introducirse son limitadas, ya que no existen expectativas reales de que se produzca una mejoría en los ingresos reales y en el consumo de las familias usuarias.⁵⁰ Pero, de todas formas, el número de soluciones habitacionales que comprenden tales proyectos es insignificante en relación a la magnitud de las necesidades (aproximadamente el 70% de la población del A.M.S.S. vive actualmente en asentamientos espontáneos). Además, la cantidad de recursos que se destinan a la "búsqueda" de base social de apoyo en los sectores de bajos ingresos a través de este tipo de proyectos, incluso si tomáramos en cuenta los recursos que moviliza la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FSDVM,⁵¹ es poco significativa en relación a la cantidad de recursos que se orientan a

la construcción de vivienda para los sectores medio y medio-alto.⁵²

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir que, la política de vivienda del Estado salvadoreño en la presente década, básicamente es la misma de los años 70. Las variaciones que se han producido han sido, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo, de poca consideración, no tocando aspectos medulares del problema.

Por el lado de la demanda, el salario real de la población necesitada de vivienda es igual, o aún menor, que en la década del 70, por lo que las mayorías continúan sin tener acceso a las viviendas producidas por el Estado y la empresa privada. Incluso, la mayoría de familias salvadoreñas se ven imposibilitadas para pagar un espacio mínimo, como el de las soluciones habitacionales de los proyectos de bajo costo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima -FSDVM.⁵³

50. Al contrario, las estadísticas económicas más bien evidencian una tendencia al deterioro en la capacidad adquisitiva de los sectores de bajos ingresos. La inflación crece y los salarios no aumentan, y si lo hacen es en una proporción menor que la inflación, causando un deterioro en la capacidad adquisitiva.

51. La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FSDVM, orienta su producción a los sectores de bajos ingresos, pero ésta institución, si bien goza del aval del gobierno para la recepción de créditos internacionales, como ya hemos aclarado antes, no es una institución gubernamental.

52. En 1981 la F.N.V. financió un total de \$139.257.780 para la construcción de 9564 viviendas cuyo costo total es de \$202.067.000.

53. Las soluciones habitacionales que proporciona la FSDVM consisten en lotes con servicios sin ninguna área construida o con una muy pequeña de aproximadamente 15

metros cuadrados. Sin embargo, el porcentaje de la población salvadoreña que no puede aspirar ni siquiera a este tipo de soluciones, dado su bajo nivel de ingresos y el incremento de los costos de construcción, es cada vez mayor.

Si bien los proyectos habitacionales de la FSDVM construidos durante la primera mitad de la década del setenta, en términos de obligaciones financieras (cuotas mensuales), eran accesibles para el 90% de las familias salvadoreñas, para los primeros años de los ochentas, los proyectos habitacionales de la institución únicamente daban oportunidad a la población con ingresos correspondientes al decil 7. O sea que, únicamente el 35% de la población total tenía oportunidad de adquirir incluso este tipo de soluciones habitacionales. Ver cuadro de Carlos Heymans citado en página 22 de ponencia presentada por la FSDVM al XII COPVIDU en San José, Costa Rica en julio de 1985.

Por otra parte, el Estado tampoco ha modificado aspectos básicos de la estructura de la oferta, como lo es la orientación y búsqueda de recursos financieros, y la regulación de la tierra urbana y potencialmente urbana.

La participación de los sectores necesitados de vivienda en los procesos decisorios que afectan sus vidas, continúa vedada; imposibilitándose el importante papel que las comunidades organizadas podrían tener, como "fuerzas compensatorias" al interior de la

estructura de poder, y como recurso determinante en la solución del problema de la vivienda.

El aparato del Estado continúa operando con criterios sesgados, poco imaginativos y de muy corto plazo, y la situación de la vivienda, y en general las condiciones de vida de la inmensa mayoría de salvadoreños, empeoran cada vez más, sin que, por ahora, se vislumbren posibilidades de que cambie dicha tendencia.

Ejecución de políticas de vivienda en el área metropolitana de Nicaragua

Angel Blas*

Silvia Hernández Ruiz **

EN ESTE ARTÍCULO SE ANALIZAN LOS RASGOS ORGANIZATIVOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DE NICARAGUA, ENCARGADO DE LA COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL AREA METROPOLITANA DE NICARAGUA. TAMBIÉN SE EXPLICARON LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LAS ZONAS DETERIORADAS DE MANAGUA.

El artículo que a continuación presentamos fue elaborado con base en los resultados de una parte del estudio: "Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el Area Metropolitana de Nicaragua". El estudio en cuestión fue realizado durante el bienio 1983-1984 y se rigió por las pautas establecidas en el diseño de investigación "Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica Urbana en Centroamerica", bajo la coordinación general del Area de Investigación del Instituto Centroamericano de Administración Pública. El equipo de investigación en Nicaragua estuvo formado por las siguientes personas: Lic. Angel Blas (Coordinador Nacional); Lic. María Safie, Asesora Técnica en representación del Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH); Lic. Pablo Man-

deville, Asesor en representación de Naciones Unidas; Lic. Silvia Hernández Ruiz, Investigadora (alumna graduada del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública, ICAP-Universidad de Costa Rica) y ayudantes de investigación.

La temática que aquí se aborda atiende algunos de los rasgos organizativos de la Dirección de la Región III del MINVAH a cuyo cargo se encuentra la ejecución y coordinación de políticas de vivienda y asentamientos humanos en el Area Metropolitana de Nicaragua. La atención se concentra en el análisis interorganizacional de los principales programas de vivienda en las zonas deterioradas; y supone -aunque en el presente artículo no se desarrolla- una caracterización del proceso de urbanización, el problema de la vivienda y la naturaleza de las políticas que lo afrontan.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH) ha puesto énfasis en la atención a la región de

* Coordinador Nacional del equipo de investigación de Nicaragua

** Investigadora y alumna graduada del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública ICAP-UCR.

Managua (Región III), por lo que se ha destacado su acción en este artículo.

El artículo ha sido dividido en dos grandes apartados:

1. Composición programática y análisis de las relaciones intra e interorganizacionales del MINVAH; y
2. Opiniones de algunos entrevistados respecto de los proyectos y programas del MINVAH en dos asentamientos seleccionados de Managua.

Composición programática y análisis de las relaciones, intra e interorganizacionales del MINVAH

Con las siguientes consideraciones se pretendió abordar los aspectos relacionados con la estructura programática de la Región III del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH). Inicialmente se describen los tres programas que funcionan en la región, a saber: Urbanizaciones Progresivas, Banco de Materiales y Mejoramiento de Infraestructura, incluyendo algunos logros alcanzados. Asimismo, se hace referencia a las relaciones jerárquicas que presentan las unidades directamente involucradas (autodefinidas) en los programas de vivienda de la Región y las principales áreas de actividad que atienden. El propósito es reconstruir, por una parte, el esquema conjunto de

relaciones básicas asociado con el funcionamiento programático de la Región III del MINVAH e identificar la coherencia interna que los responsables de las unidades indicadas le atribuyen a las áreas de actividades y a la noción de programa.

Posteriormente, se revisan los tipos de usuarios de los productos generados por la actividad principal que realizan las unidades autodefinidas; y por último, se examinan dos tipos de situaciones problemáticas que estructuralmente afectan el desempeño programático o de funcionamiento en la región, a saber: la mención de problemas que afectan la actividad principal de las unidades; y la proporción de problemas que obstaculizan las relaciones entre unidades autodefinidas y mencionadas.

Descripción del funcionamiento programático, logros alcanzados y problematización

Programa "Urbanizaciones Progresivas"

Este es un programa de desarrollo progresivo que en la concepción inicial del MINVAH, se proponía que fuese ejecutado de una manera particular. Sin embargo, debido a limitaciones de recursos de diversa índole y a cambios en las expectativas forjadas cuando fue planteado, ha sufrido variaciones. Sus rasgos principales se captan de modo más preciso en el funcionamiento

mismo, que describimos en el inciso siguiente.

Actividades programáticas involucradas en un Proyecto-Tipo

El programa aplicado a un proyecto específico se realiza de la manera siguiente:

a. Inicialmente el MINVAH aporta las tierras urbanas que presentan condiciones adecuadas para la construcción de viviendas e instalación de servicios básicos de infraestructura. El aporte se logra haciendo uso de dos instrumentos legales: los Planes Reguladores de Desarrollo Urbano y la Ley de Expropiación de Tierras Urbanas Baldías.

- En esta fase, el Departamento de Control de Desarrollo Urbano de la Región III, envía al Departamento Técnico de la misma región, los esquemas de los terrenos disponibles en Managua con su respectiva descripción catastral;

- Con esta base, el Departamento Técnico hace la selección del terreno y procede a realizar la lotificación del mismo, hasta el diseño definitivo de la urbanización.

b. Con los lotes delimitados, el Departamento Social procede a:

- Adjudicarlos a las familias beneficiarias, de acuerdo con criterios establecidos;

- Coordinar con las organizaciones comunales el traslado de las familias;

- Coordinar el traslado de los materiales recuperables de las viviendas anteriores, con los que se construyen las viviendas iniciales en el nuevo asentamiento.

c. Posteriormente, y en la medida en que los recursos lo permitan:

- El MINVAH introduce la infraestructura mínima necesaria y el equipamiento requerido, hasta completar los servicios básicos inicialmente planificados;

- En esta fase, la participación de las organizaciones comunales es mínima, limitándose a la apertura de zanjas para la instalación de tubería.

d. El MINVAH le otorga un certificado de adjudicación, a cada familia adjudicataria de un lote gratuito, previa presentación de la documentación requerida para tal efecto.

Programa Banco de Materiales para Módulos Básicos

El banco de materiales para módulos básicos es, de hecho, un programa complementario del desarrollo de urbanizaciones progresivas y repartos intervenidos. Los proyectos que se impulsan bajo sus atribuciones, incluyen la construcción de un núcleo básico habitacional (generalmente de madera) para familias que ya poseen lotes. A partir de esa construcción se

espera desarrollar la futura vivienda completa, de acuerdo con las necesidades de espacio de cada familia.

Actividades programáticas involucradas en un Proyecto-Tipo

a. En virtud de la asignación de módulos efectuada previamente por un comité, entre las familias de los diversos asentamientos, en orden de prioridad por atender, el Departamento Social de la Región III procede a:

- Divulgar el proyecto a la comunidad;
- Formar un comité (integrado por personal del MINVAH y por representantes de las organizaciones de masas) para la selección de beneficiarios;
- Dicho acto es antecedido por una preselección de candidatos (aplicando criterios previamente establecidos), en un número doble a la cuota asignada para el asentamiento.

b. La ejecución física del proyecto la realiza el departamento técnico de la región, para lo cual contrata mano de obra calificada.

- Cada proyecto cuenta con los servicios de un maestro de obras, quien es el responsable de la ejecución de la obra en el asentamiento;
- El maestro a su vez es dirigido, orientado y supervisado por un

funcionario del Departamento Técnico, el cual es responsable de la calidad de las obras construidas, y de eficiencia y rendimiento de los recursos materiales y humanos.

c. Concluido el proyecto, el Departamento Social y la División Legal del MINVAH, proceden a la adjudicación de los módulos mediante un contrato en el que:

- Se definen las obligaciones y derechos de los adjudicatarios;
- Se establece el valor del Inmueble y;
- Se fijan las condiciones de recuperación de la inversión.

d. El Departamento de Administración de Inmuebles del MINVAH (en esta misma región) asume la responsabilidad de recuperar la inversión mediante el cobro de cuotas mensuales que pagan los adjudicatarios. Sin embargo, esta labor a la fecha no ha sido llevada a cabo para ningún asentamiento beneficiado.

e. El costo unitario de los módulos supera los 40.000 córdobas, pero, el precio de venta para las familias beneficiarias es de C\$21.000, aproximadamente, con tasas de interés del 3% anual sobre saldos. La baja valoración del capital equivale a un subsidio nominal de casi 50 por ciento, y a una exención en el pago del valor del capital invertido que corresponde a un mínimo de 4% anual.

f. Respecto de la participación laboral de la comunidad, es oportuno hacer

referencia a que, aún cuando inicialmente se determinaron niveles mínimos de participación diversos problemas de orden técnico y financiero (surgidos durante su ejecución) obligaron al MINVAH a la suspensión de esa forma de participación. De aquí que el programa concebido originalmente haya sufrido variaciones, y funcione actualmente de acuerdo con lo antes expuesto.

Programa "Mejoramiento de Infraestructura"

El propósito de este programa es beneficiar a las familias de bajos ingresos, mediante la instalación de los servicios de infraestructura necesarios para mejorar las condiciones de vida. Sus acciones se orientan hacia la construcción de redes de infraestructura en aquellos barrios que carecen de ellas, sean repartos intervenidos, urbanizaciones progresivas o asentamientos espontáneos aptos para la consolidación o el afincamiento de los residentes en el mismo sector.

a. En el caso de los repartos intervenidos, la instalación de servicios de infraestructura depende del tipo de asentamiento en el cual operará dicho programa. Así, cuando ya existe un porcentaje de infraestructura básica, el programa se orienta a completar y mejorar los servicios establecidos. Cuando no se dispone de infraestructura alguna, se inicia la construcción de servicios en el orden

general siguiente: i) Instalación de tubería de agua potable; ii) Instalación domiciliar y de redes de energía eléctrica; iii) Acondicionamiento de calles principales; y iv) Instalación de tubería para aguas negras. Por lo general, en los barrios intervenidos los servicios de infraestructura más frecuentes son: tubería, agua potable y redes de energía eléctrica, por lo que este programa contempla la terminación de los servicios existentes y el inicio de los restantes, de acuerdo con las anteriores prioridades.

b. En las urbanizaciones progresivas, la etapa inicial comprende la introducción de agua potable (puestos de agua) y construcción de letrinas. Posteriormente y en la medida que lo van permitiendo los recursos disponibles, se van completando paulatinamente las redes de infraestructura.

Actividades programáticas involucradas en un Proyecto-Tipo

a. Agua potable:

- El MINVAH envía el plano de la lotificación al Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), con el fin de pedir la autorización de factibilidad de conexión para puestos de agua o conexiones domiciliarias.
- Una vez que el INAA da la autorización y determina su factibilidad, el MINVAH hace contratos con particulares* para las acti-

* El contratista asume el pago de la mano de obra y aporta las herramientas, en tanto que el MINVAH aporta todo el material que utiliza.

vidades siguientes: zanjeo, instalación de tubería, relleno del terreno y compactación del terreno.

- Concluida la etapa anterior, el MINVAH se comunica con el INAA para que éste proceda a la instalación de los puestos de agua o las conexiones domiciliare.
- Instalados los puestos de agua o las conexiones domiciliare, el INAA cobra al MINVAH por concepto de mano de obra, material y gastos administrativos incurridos en la ejecución de la obra.
- El MINVAH como parte interesada, supervisa las obras que realizan los contratistas particulares y el INAA.

b. Energía eléctrica:

- El MINVAH envía el plano de la lotificación (INE), con el fin de solicitar la autorización de la obra y para que se realice el levantamiento topográfico.
- El INE hace el estudio de factibilidad y elabora el presupuesto de la obra.
- Firma de contrato MINVAH-INE por el valor de la obra.
- El INE ejecuta la obra.
- El MINVAH supervisa la obra en el campo, para garantizar que el INE cumpla con lo establecido en el contrato.

c. Alcantarillado sanitario:

- El MINVAH envía el plano de la lotificación al INAA para solicitar la autorización de factibilidad de las conexiones.
- El INAA elabora el diseño de la obra (cuando son más de 200 viviendas) y un presupuesto, de acuerdo con los metros lineales de tubería por instalar y las dimensiones del terreno, y en relación con la conexión del sistema y el número de conexiones domiciliare requeridas.
- Firma de contrato* MINVAH-INE por el valor de la obra.
- El MINVAH supervisa la obra, para ver el cumplimiento de lo establecido en el contrato.

d. Drenaje pluvial:

Contempla acciones que tienen como propósito el encauzamiento de las aguas, con el fin de aprovechar al máximo las áreas desarrolladas y evitar problemas de inundaciones en ciertos lotes, debido a la topografía del terreno. La ejecución le corresponde a la Junta de Reconstrucción de Managua (J.R.M.), aunque a veces se firman contratos con contratistas particulares.

Resumen de logros alcanzados

En el Cuadro 1 siguiente se pueden observar, algunos de los logros alcanzados por los programas en la Región III del MINVAH, durante el período: abril 1982-abril 1983.

* El INAA pone la mano de obra y los materiales.

CUADRO 1

LOGROS ALCANZADOS POR LOS PROGRAMAS EN LA REGION III DEL MINVAH, PERIODO: ABRIL 1982-ABRIL 1983

Programas	Ejecución Física
Urbanizaciones progresivas (lotes habilitados)	6.582
Banco de Materiales (Módulos construídos)	250
Mejoramiento de Infraestructura (barrios atendidos):	
Redes de agua potable	24
Energía eléctrica domiciliar y pública	11
Alcantarillado sanitario	7

Fuente Informe "4 de mayo" 1982 1983. Cuadros 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7. Nicaragua 1983

Problematización

La información contenida en los documentos consultados refleja muy poco del funcionamiento efectivo de los programas descritos, lo cual no sería objeto de preocupación si no se conociera la complejidad que supone la consecución de dos cadenas de objetivos, a saber: la atención institucional de las necesidades y demandas de la población, y el desarrollo de la participación popular.

El MINVAH ha impulsado evaluaciones del funcionamiento programático, en el que han emergido diversos obstáculos que atentan contra la eficacia de los esfuerzos institucionales y poblacionales. En el estudio, base de este artículo, la existencia de problemas para desarrollar la participación popular y para lograr los objetivos que se propone el funcionamiento institucional, indican una tendencia que se convierte en fuerza obstaculizadora del desarrollo. Su mayor gravedad descansa en el modo de enfrentarlos y en la adopción de posiciones negativas aparentemente opuestas, pero en el fondo complementarias: la negación simple de problemas y la indiferencia ante las situaciones que no son de la competencia de los funcionarios.

Con el propósito de examinar con mayor detenimiento el funcionamiento programático que formalmente no refleja signos de bloqueo y de incompatibilidad entre los objetivos señalados, en el acápite siguiente procederemos a analizar las relaciones de las unidades directamente involucradas en los programas antes descritos.

Para tal efecto, primeramente atenderemos lo referente a la ubicación de la o las unidades ejecutoras de los programas y los procedimientos de coordinación que éstas emplean para garantizar la integración de los objetivos ya señalados. Esta ubicación supone la reconstrucción jerárquica de las unidades autodefinidas para el desempeño de actividades, cuya convergencia se produce en una o más áreas, presuntamente reconocidas

como programas por los responsables de dichas unidades. El no reconocimiento explícito y la ausencia de indicios de la instancia de autoridad ejecutora de uno o más programas, sugiere la existencia de imprecisiones y ambigüedades en el campo de las responsabilidades de las unidades autodefinidas, que afectan la eficiencia programática.

Posteriormente, examinaremos, la frecuencia, el tipo y la intensidad de problemas que obstaculizan las actividades programáticas de las unidades y las relaciones entre éstas y otras unidades participantes en el logro de resultados. La medición de tales obstáculos orienta la proposición de posibles asociaciones entre los aspectos de indefinición de responsabilidades y la ubicación de las unidades que generan problemas y las que son afectadas por dichos problemas. Un balance final entre ambas situaciones, permitirá darle forma a algunas hipótesis, que den cuenta de las relaciones que existen entre las unidades organizacionales en términos programáticos.

Jerarquía entre Unidades Autodefinidas para los Programas de la Región III del MINVAH y principales áreas de atención

El cuadro 2 siguiente incluye información acerca de la dependencia jerárquica, superior e inferior, de cada una de las unidades organizacionales autodefinidas y de las principales áreas de actividad en las que éstas actúan. De esto se derivan las siguientes con-

sideraciones: i) La jerarquía entre unidades organizacionales, refleja la imagen que se presenta en la figura 1 adelante entre unidades autodefinidas y mencionadas; y que corresponde a la conexión formal entre dependencias del MINVAH en los niveles central y regional, y a las conexiones independientes entre unidades de las otras instituciones incluidas en el diseño muestrario el INE y el INAA. ii) La estructura jerárquica del MINVAH se desplaza entre dos niveles territoriales (central y regional), e hilvana las dependencias de dirección, departamento, sección y subsección. El de las otras dos instituciones aunque cubre los dos niveles territoriales, incluye sólo parcialmente algunas de las dependencias en las que se dividen ambas instituciones. iii) En lo referente a la Región III, se observa una independencia entre las líneas jerárquicas inferiores del departamento técnico (D21) y las del departamento social (D22), que solamente convergen en su extremo superior, en la dirección de la Región III del MINVAH (C2); e iguales trazos (dentro de cada institución), señalan los departamentos de desarrollo de proyectos de electrificación (INE) y de Alcantarillado Sanitario (INAA).

Si se asocia lo anteriormente descrito, con las áreas de actividad indicadas por las unidades autodefinidas como las más importantes (o las que absorben la mayor parte del trabajo ejecutor), pueden complementarse las consideraciones ya expuestas, de la siguiente manera: i) Los departamentos técnico y social prácticamente coinciden en dos áreas de actividades (urbanizaciones progresivas y banco de materiales)(-designado como "módulos básicos" por el departamento social-),

CUADRO 2

RELACIONES JERARQUICAS DE LAS UNIDADES ORGANIZACIONALES AUTODEFINIDAS PARA LOS PROGRAMAS DE OPERACION DE LA REGION III DEL MINVAH Y AREAS DE ACTIVIDAD EN LAS QUE PARTICIPAN - 1984

Unidad Organizacional Autodefinida	Dependencia Superior	Jerarquía Formal Inferior (3 más import.)	Áreas de actividad indicadas por cada unidad organizativa autodefinida			
			1	2	3	4
C1 Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH-Nivel Central)	B1 Dirección General de Vivienda (Nivel Central)	D11 Contab. Presp. D12 Seg. y cont. proyectos D13 Contab. discep. D14 Archivo (Sec. nueva).	Cobros y desembolsos financ. de proyectos habitacionales	Registro y control de avances financieros y físicos de proyec. de inv.		
C2 Dirección del MINVAH Región III	B1 Dirección General de Vivienda (Nivel Central)	D21 Depart. Tec. D22 Depart. Social D23 Dep. Administr. Inmuebles	Organización y planificación de la Sección III	Definición y aplicación de procedimientos de trabajo	Procedimientos de gestión y toma de decisiones	Seguimiento y evaluación de trabajo regional
D21 Departamento Técnico (Región III)	C2 Dirección del MINVAH Región III	E21 Sec. Banco de materiales E22 Sec. Infraestructura E23 Sec. Urbanizaciones progresivas	Urbanizaciones progresivas	Mejoramiento de vivienda y Banco materiales	Inversiones	
E21 Sec. Banco de Materiales (Región III)	D21 Dirección del Dep. Técnico (Región III)	Ninguna	Mejoramiento de la Vivienda	Construcción viviendas	Emergencias (Relac. con infraestr./ inundación)	Asistencia técnica municipalidades
E22 Sec. Infraestructura (Región III)	D21 Dirección del Dep. Técnico (Región III)	Ninguna	Instalación de agua potable	Instalación de alcantarillado sanitario	Electrificación	
E23 Sec. Urbanizaciones Progresivas (Región III)	D21 Dirección del Dep. Técnico (Región III)	F21 Unidad de lotificación F22 Unidad de topografía F23 Unidad de dibujo	Topografía	Diseño		
D22 Departamento Social (Región III)	C2 Dirección del MINVAH Región III	E24 Sec. Occident. E25 Sec. Oriental E26 Cuarterías	Urbanizaciones progresivas	Módulos básicos	Repartos intervenidos	Cuarterías intervenidas
E24 Sección Occidental (Región III)	D22 Dirección Dep. Social (Región III)	Ninguna	Urbanizaciones progresivas	Mejoramiento vivienda y banco materiales	Repartos intervenidos	
E25 Sección Oriental (Región III)	D22 Dirección del Dep. Social (Región III)	Ninguna			Repartos intervenidos	Asentamientos esp. téneos
D31 Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación INE (Región III)	C3 Direc. Regional (III) del Inst. Nic. de Electrificación (INE)	E31 Sec. Redes Eléctricas E32 Sec. Constr. de Redes	Diseño redes de electrificación	Construcción redes de electrificación		
D41 Departamento Alcantarillado Sanitario INAA (Región III)	C4 Subdirección del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)	E41 Sec. Diseño E42 Sec. Construcción E43 Sec. Supervisión	Instalación redes de alcantarillado sanitario	Construcción pozos distritos	Instalaciones domiciliarias	

Fuente: Respuestas a las preguntas 5 y 6 del cuestionario realizado por los participantes en la investigación.

ninguno menciona como área de actividades, el "mejoramiento de infraestructura" (considerado programa por el MINVAH), e indican en cambio que las inversiones (en el caso del departamento técnico), y los repartos y cuarterías intervenidas (en el caso del departamento social) constituyen el resto de áreas principales que cada una de estas dependencias atiende. ii) Las áreas de actividades indicadas por las unidades de jerarquía inferior del departamento técnico, tienden a señalar especialidades del tipo de ocupación que desempeñan, en tanto que las indicadas por las unidades jerárquicas inferiores del departamento social, tienden a identificarse con espacios territoriales y con las áreas ya indicadas por la dirección de su departamento. iii) Las áreas que mencionan el resto de unidades de mayor o igual jerarquía, a la de los departamentos técnico y social, corresponden a tipos de ocupación e instancias de planificación normativa y de apoyo administrativo. Es decir, aquellas actividades que desempeñan otras unidades del MINVAH, más que sustantivas para la ejecución y control, son de apoyo para el ejercicio programático establecido, y las que señalan las unidades de otras instituciones son de orden especializado.

Por consiguiente, la independencia que muestran las líneas jerárquicas de los departamentos técnico y social, a nivel formal, parecería también corresponder con una división técnica compartimentalizada entre ambos departamentos a nivel funcional; independencia que para los efectos de integración programática requiere de una instancia orgánica de coordinación.

Tal instancia aún cuando en la práctica pudiera ser relativamente espontánea, no es desempeñada orgánica y funcionalmente por la dirección de la Región III del MINVAH y, sólo es parcialmente ejercida por el departamento técnico, en lo que se refiere a satisfacer necesidades básicas de carácter físico.

Coherencia de percepción entre áreas de actividad y programas

La opinión de los responsables de las unidades acerca de la identidad entre la noción de área (o conjunto de actividades integradas) y la de programa, constituye un indicador de coherencia de percepción que favorece la comunicación y el funcionamiento institucional. Estas opiniones, así como el carácter de la denominación y fuente de donde provienen, se resumen en los cuadros 3 y 4 siguientes.

En el cuadro 3 se puede observar, que menos de la tercera parte de las áreas de actividades mencionadas (10 de 33), son designadas como programas; y de éstos, la mayoría (9 de 10) adoptan carácter intrainstitucional. Tal distribución indica, que de 3 áreas de actividades promedio mencionadas por cada unidad organizacional, sólo en 9 de estas unidades se reconoce 1 como programa (10 de 33 designaciones de programa, en 11 unidades).

Asimismo, se observa la distribución de las denominaciones como programa y como área, por unidades.

CUADRO 3

OPINION DE LOS RESPONSABLES DE LAS UNIDADES ORGANIZACIONALES
ACERCA DE LA IDENTIDAD ENTRE LA NOCION DE AREA
Y LA NOCION DE PROGRAMA

Consideración de:	Programa o área			Programa			Areas de actividades No. 11		
	Total	Intra-ins- titucional	Inter-ins- titucional	Subtotal	Intra-ins- titucional	Inter-ins- titucional	Subtotal	Intra-ins- titucional	Inter-ins- titucional
Sólo informante	10	8	2	0	0	0	10	8	2
Sólo institución	10	9	1	7	6	1	3	3	0
Informante e institución	13	8	5	3	3	0	10	5	5
Total	33	25	8	10	9	1	23	16	7

Fuente: Respuesta a la pregunta 10 del cuestionario.

CUADRO 4

DISTRIBUCION DEL NUMERO DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE ACTIVIDADES QUE ATIENDEN LAS UNIDADES ORGANIZACIONALES RELACIONADAS CON LA REGION III DEL MINVAH, SEGUN AUTOCALIFICACION TECNICA Y UBICACION INSTITUCIONAL

Unidades organizacionales	Áreas calificadas como:										
	No. de áreas de actividad mencionadas		Programa				Sólo área				
	No.	% *	Intra-institucional	Intra-institucional	Inter-institucional	Inter-institucional	Intra-institucional	Intra-institucional	Inter-institucional	Inter-institucional	
		No.	%*	No.	%*	No.	%*	No.	%*	No.	%*
Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH-N. Central)	4	12.1	—	—	—	—	—	2	6.1	2	6.1
Dirección MINVAH (Región III)	4	12.1	—	—	—	—	—	4	12.1	—	—
Departamento Técnico (R. III)	2	6.1	—	—	—	—	—	—	—	2	6.1
Sección Banco de Materiales (R. III)	4	12.1	2	6.1	—	—	—	—	—	2	6.1
Sección Infraestructura (R. III)	3	9.1	—	—	—	—	—	—	—	3	9.1
Sección Urbanizaciones Progresivas (R. III)	2	6.1	—	—	—	—	—	2	6.1	—	—
Departamento Social (R. III)	4	12.1	4	12.1	—	—	—	—	—	—	—
Sección Occidental (R. III)	3	9.1	2	6.1	1	3.0	—	—	—	—	—
Sección Oriental (R. III)	2	6.1	1	3.0	—	—	—	1	3.0	—	—
Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación INE (R. III)	2	6.1	—	—	—	—	—	2	6.1	—	—
Departamento de Alcantarillado Sanitario INAA (R. III)	3	9.1	—	—	—	—	—	3	9.1	—	—
Todas las Unidades Organizacionales	33	100.0	9	27.3	1	3.0	14	42.4	9	27.3	

* Sobre un total de 33 áreas.
Fuente: Ibidem.

En este caso, sólo el departamento social y prácticamente sus dos dependencias consideran como programas las áreas de actividades mencionadas, en tanto que la dirección de la Región III del MINVAH y el departamento técnico (y casi todas sus dependencias), califican simplemente a dichos conjuntos como áreas de actividades.

Aunque parezca común, no deja de ser sugestivo que estas dos últimas unidades, sobre las cuales recae de hecho la coordinación empírica programática, no identifiquen a sus principales áreas de actividades como programas operativos, lo cual podría ser también -en el caso de la dirección regional- un indicador de que ésta comparte abundantemente, los campos de actividades (que mencionó), con otras áreas y designaciones del quehacer institucional.

Usuarios de los productos de la principal actividad que realizan las Unidades Organizacionales

Un programa se justifica por el tipo de productos que genera, con el fin de darle satisfacción progresiva, parcial o total a determinadas necesidades. Si se analiza la clase de usuarios que los responsables de las unidades indicaron (Ver cuadro 4), se puede observar lo siguiente:

- El promedio de usuarios por producto y unidad organizacional es 2.2, con variaciones que van de 1 a 3 entre las 11 unidades consideradas.
- La mayor parte (39.7%) de los usuarios de los productos generados

por la actividad principal de dichas unidades, son otras actividades de la misma institución (es decir, son insumos para otras actividades); el 37% son de uso interno de la misma unidad; el 4.1% son otras unidades de otras instituciones y el 9.2% corresponde a segmentos de población o grupos sociales.

- Del total de productos cuyos usuarios son segmentos o grupos sociales, la mayor parte (6 de 14) son generados por el departamento social y sus dependencias jerárquicas inferiores; 5 de 14 son generados por algunas unidades organizacionales del INE y del INAA y sólo 3 de 14, son originados por el Banco de Materiales del departamento técnico.

Problemas que obstaculizan la actividad principal y las relaciones entre Unidades Organizacionales

Delimitada la posibilidad de encontrarse en presencia de una compleja situación, que afecta el desarrollo programático de la institución, se considera necesario indagar en el centro mismo de las relaciones intra e interorganizacionales, acerca de la existencia de problemas que frenen la actividad principal y obstaculicen el desarrollo de dichas relaciones. Para tal efecto se han elaborado tres clases de indicadores, a saber: un coeficiente de obstaculización de la actividad principal, la proporción de obstaculización y cociente de ubicación de relaciones entre unidades organizacionales según contenido de la relación y un coeficiente de mención de problemas por frecuen-

cia y gravedad según la condición originaria o afectada de la unidad.

Obstaculización de la actividad principal

La proporción entre el número de problemas mencionados por los responsables de las unidades organizacionales autodefinidas, con respecto a las actividades principales que realizan dichas unidades, ponderando los problemas con valores preestablecidos (anotados por los mismos entrevistados) para calificar su intensidad, constituye un indicador del grado de impedimento que sufre la ejecución de actividades en las áreas y programas señalados por las unidades respectivas. Este indicador, usado para propósitos comparativos, adopta la forma de coeficiente de obstaculización de las actividades principales de áreas y programas.

En el cuadro 5 se presenta la información registrada y los resultados de los cálculos efectuados; de estos valores se puede inferir lo siguiente:

- La dirección de la Región III del MINVAH y la sección occidental (del departamento social) muestran coeficientes de obstaculización de las actividades de área y programas que realizan, de valores muy elevados; en tanto que el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos; el departamento social y la sección oriental de ese mismo departamento,

registran los coeficientes más bajos. El departamento técnico y todas sus dependencias jerárquicas inferiores, registran coeficientes de obstaculización de sus actividades principales, que giran alrededor del valor medio (norma), para las once unidades organizacionales (2.18).

- Aunque la diferencia de valores está asociada a la frecuencia de mención de problemas (en relación con las actividades respectivas) y a la intensidad del problema (entendida como grado de obstaculización), los altos coeficientes reflejan la mención de más de un problema de alto grado de intensidad por actividad registrada.
- Las unidades que registran altos coeficientes, representan signos de zonas orgánicoadministrativas de competencia múltiple e imprecisa, en las que la incidencia de elementos obstaculizantes impide un desarrollo eficaz de las actividades principales en áreas específicas.

Proporción y cocientes de obstaculización de las relaciones interorganizacionales

Si el coeficiente de obstaculización de las actividades principales, resume la mención de impedimentos que probablemente atentan directa o indirectamente contra una porción del logro de objetivos esperados, la existencia de problemas obstaculizantes de las relaciones entre unidades organizacionales y la ubicación de dichos problemas según el tipo de contenido de la relación* indican impedimentos

* El contenido de las relaciones consideradas fue: normas, información, recursos humanos, recursos financieros y recursos materiales.

CUADRO 5

DISTRIBUCION DE CLASES DE USUARIOS DE LA PRINCIPAL ACTIVIDAD REALIZADA EN CADA AREA
POR UNIDADES ORGANIZACIONALES SELECCIONADAS

Unidades Organizacionales	Cientela o usuarios de la principal (de 3) actividad de cada área No. 11										
	Segmento o Grupo Social		Otras U. O. misma institución		Otras U. O. otras instituciones		Uso interno misma U. O.		Promedio de usuarios por área		
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH — N. Central)	—	—	2	2.7	—	—	4	5.5	—	—	1.5
Dirección MINVAH. Región III	—	—	8	11.0	—	—	4	5.5	—	—	3.0
Departamento Técnico (R. III)	—	—	1	1.4	1	1.4	2	2.7	—	—	2.0
Sección Banco de Materiales (R. III)	3	4.1	—	—	1	1.4	2	2.7	—	—	1.5
Sección Infraestructura (R. III)	—	—	4	5.5	1	1.4	3	4.1	—	—	2.7
Sección Urbanizaciones Progresivas (R. III)	—	—	—	—	—	—	2	2.7	—	—	1.0
Departamento Social (R. III)	4	5.5	2	2.7	—	—	3	4.1	—	—	2.3
Sección Occidental (R. III)	1	1.4	5	6.8	—	—	3	4.1	—	—	3.0
Sección Oriental (R. III)	1	1.4	1	1.4	—	—	2	2.7	—	—	2.0
Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación (INE (R. III)	2	2.7	—	—	—	—	2	2.7	—	—	2.0
Departamento de Alcantarillado Sanitario INAA. (R. III)	3	4.1	6	8.2	—	—	—	—	—	—	3.0
Todas las Unidades Organizacionales	14	19.2	29	39.7	3	4.1	27	37.0	—	—	2.2

Fuente: Ibidem.

asociados con la descoordinación e imprevisión de un quehacer integrado. Tal significado se considera ligado a tendencias de ineficiencia en el desempeño institucional y, especialmente, a la poca delimitación de los programas y a la insuficiente planificación del quehacer integrado que requiere la estrategia de desarrollo nacional y la frecuente aparición de situaciones coyunturales.

En el cuadro 6 se puede observar que el valor de la proporción de problemas obstaculizantes, de las relaciones de todos los tipos considerados por unidad organizacional es, en la dirección de la Región III del MINVAH, casi tres veces mayor que el valor promedio de las unidades organizacionales autodefinidas incluidas en el estudio, y un poco menos del doble del valor medio en el departamento social. En cambio las secciones de las urbanizaciones progresivas y banco de materiales (ambas del departamento técnico) y en el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos (del nivel central del MINVAH), este valor oscila entre un 20 y un 40 por ciento, más alto que el valor promedio; y en el resto de las unidades organizacionales, los valores son inferiores a la media.

En cuanto al contenido de las relaciones establecidas y obstaculizadas, se nota lo siguiente:

- De 86 relaciones mencionadas por los responsables de todas las unidades autodefinidas, 29 corresponden al contenido tipo "información", 27 a "normas", 20 a "recursos humanos",

3 a "recursos financieros" y 7 a "recursos materiales".

- Sin embargo, la proporción de problemas por tipo de relación, registra rangos de valores casi opuestos a los anotados para los tipos de relaciones anteriormente indicadas. Así, las relaciones de "recursos materiales" manifiestan un 71% de problemas; las de "recursos financieros" 67%, las de "información" 38%, las de "recursos humanos" 30% y las de normas 26% de problemas.
- La proporción de problemas por el número de relaciones mencionadas, coloca a la dirección de la Región III del MINVAH, con el valor más alto (0.90), seguida del departamento social (0.67), y el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos (0.50). En un nivel menor se ubican las secciones; urbanizaciones progresivas (0.45) y banco de materiales (0.43).
- Sin embargo, el cociente entre los valores porcentuales de las relaciones mencionadas según contenido (inciso i) y la proporción de problemas por tipo de relación (inciso ii), precisa de la mejor forma las jerarquías señaladas, equiparando porcentualmente la distribución del número de relaciones y la del número de problemas. En esta ponderación, nuevamente es la dirección de la Región III del MINVAH la que registra el valor (del cociente) más alto en el total de relaciones y en dos de los tipos considerados (normas e información); y es uno de los más altos en otros dos tipos (recursos financieros

CUADRO 6

PROPORCIÓN DE PROBLEMAS MENCIONADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRINCIPALES DE ÁREAS Y PROGRAMAS; Y COEFICIENTES DE OBSTACULIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRINCIPALES POR UNIDADES ORGANIZACIONALES AUTODEFINIDAS

Unidades organizacionales autodefinidas	Número de la actividad principal	Número de problemas que afectan la actividad principal	Proporción de obstaculización de la actividad principal	Intensidad de obstáculo				Coeficiente de obstaculización principal
				1 B	2 M	3 A	4 A	
Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH-N. Central)	4	1	0.25			1		0.75
Dirección MINVAH Región III	4	6	1.50			6		4.50
Departamento Técnico (R. III)	2	2	1.00	1		1		2.00
Sección Banco de Materiales (R. III)	4	3	0.75			3		2.25
Sección Infraestructura (R. III)	3	2	0.67			2		2.00
Sección Urbanizaciones Progresivas (R. III)	2	2	1.00			1	1	2.50
Departamento Social (R. III)	4	2	0.50			1	1	1.25
Sección Occidental (R. III)	3	5	1.67			1	4	4.33
Sección Oriental (R. III)	2	1	0.50			1		1.00
Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación INE (R. III)	2	2	1.00				2	3.00
Departamento de Aicantarrillado Sanitario INAA. (R. III)	3	NC	—			—	—	—
Todas las unidades	33	26	0.79	1	4	21		2.18

NC, No consta.
Fuente: Ibidem.

y materiales). En orden de importancia le siguen: el departamento social y el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos (del nivel central del MINVAH), quienes muestran también cocientes de valores altos, en tanto que con valores cercanos al cociente medio de ubicación, se encuentran: la sección de urbanizaciones progresivas y la sección banco de materiales (del departamento técnico). El resto de unidades organizacionales registran cocientes de ubicación inferiores del valor promedio.

*Coefficientes de mención
de problemas por frecuencia
y gravedad según condición
originadora o afectada
de la unidad organizacional*

Como se señaló anteriormente la mención de problemas (y su proporción) en las relaciones intra e interorganizacionales, puede ser un indicador de obstáculos asociados con ineficiencia y con insuficiente delimitación programática y de planificación integrada. Este supuesto se apoya en el carácter funcional que adoptan las partes de una organización para el desempeño de sus atribuciones y, en el logro de objetivos que justifican su existencia. La interferencia en el funcionamiento esperado puede obedecer a múltiples causas y situaciones, pero la detección de problemas que obstaculizan las relaciones entre las partes orgánicas que formalmente atienden programas específicos, cons-

tituye, no sólo un indicio de la naturaleza de la interferencia (relacionada con los componentes de la organización), sino también un importante elemento de desequilibrio del funcionamiento previsto en la institución. En este sentido, la mención de problemas que obstaculizan las relaciones entre partes orgánicas de áreas o programas operativos, representan elementos de desequilibrio que se manifiestan de diversas formas; entre las cuales sólo se pone énfasis en las que se refieren a la descoordinación e imprevisión programática, con el propósito de retomarlas posteriormente.

Sin embargo, el hecho de que ciertas unidades aparezcan con indicadores de alta incidencia de problemas, tanto en lo que respecta a las actividades principales que desempeñan, como en sus relaciones intra e interorganizacionales programáticas, no significa que sólo ellas generen los problemas que ellas mismas han mencionado. De ahí que para explicar cuáles unidades autodefinidas y mencionadas, son las señaladas como originadoras de problemas y cuáles son las unidades autodefinidas afectadas, se calcularon los coeficientes respectivos de mención de problemas por frecuencia y gravedad, para cada unidad considerada, cuyos valores se presentan en el cuadro 7.

Del cuadro indicado se deducen consideraciones como las siguientes:

- La dirección de la Región III del MINVAH, es la unidad organizacional que a lo largo de este capítulo, ha

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LAS FRECUENCIAS DE RELACIONES Y DE PROBLEMAS INTRA E INTERORGANIZACION Y PROPORCION DE OBSTACULIZACION, SEGUN TIPOS DE CONTENIDO DE LA RELACION POR UNIDADES ORGANIZACIONALES AUTODEFINIDAS

Unidades organizacionales autodefinidas	Contenido de la relación											N. 11						
	Total	Normas			Información			Recursos Humanos			Recursos Financieros		Recursos Materiales					
		No. de relaciones	No. de relaciones	Proporción de relaciones	No. de relaciones	No. de relaciones	Proporción de relaciones	No. de relaciones	No. de relaciones	Proporción de relaciones	No. de relaciones			Proporción de relaciones				
Departamento de Seguimiento, Control y Elevación de Proyectos (MINVAH-N NIFAL)	4	2	0,50	2	0	0,00	1	1	1,00	--	--	1	1	1,00	--	--		
Dirección MINVAH (Región III)	10	9	0,90	3	3	1,00	3	3	1,00	1	0	0,00	1	1	1,00	2	1,00	
Departamento Técnico (Región III)	6	1	0,17	2	0	0,00	3	1	0,33	1	0	0,00	--	--	--	--	1,00	
Sección Banco Materiales (R. III)	7	3	0,43	1	0	0,00	2	1	0,50	3	1	0,33	--	--	--	1	0,00	
Sección Infraestructura (R. III)	6	1	0,17	2	0	0,00	1	0	0,00	2	1	0,50	--	--	--	1	0	
Sección urbanizaciones progr. (R. III)	11	5	0,45	5	2	0,40	3	1	0,33	2	1	0,50	--	--	--	1	1,00	
Departamento Social (R. III)	9	6	0,67	3	1	0,55	3	3	1,00	3	2	0,67	--	--	--	--	--	
Sección Occidental (R. III)	6	1	0,17	2	0	0,00	2	0	0,00	2	1	0,50	--	--	--	--	--	
Sección Oriental (R. III)	5	1	0,20	1	0	0,00	1	0	0,00	2	0	0,00	--	--	--	1	1	
Departamento Desarrollo Proyecto de Electrificación INE (R. III)	9	2	0,20	3	1	0,55	4	1	0,25	2	0	0,00	--	--	--	--	--	
Departamento de Abastecimiento Unidad INAA (R. III)	13	NC	--	3	NC	--	6	NC	--	2	NC	--	1	NC	--	1	NC	
Todas las unidades	86	31	0,36	27	7	0,26	29	11	0,30	20	6	0,50	3	2	0,67	7	5	0,41

NC = No consta
Fuente: Ibidem.

registrado los mayores valores de los indicadores de existencia de problemas que obstaculizan sus actividades principales y las relaciones con otras unidades. Sin embargo, el coeficiente de mención de problemas que manifiesta, de acuerdo con la condición de unidad generadora, o afectada por tales problemas, la ubica en la segunda condición: afectada. Esta designación refleja una situación que se ha observado a lo largo del artículo el recargo de funciones que en materia de coordinación programática operativa, le corresponde desempeñar, con el fin de llenar el vacío orgánico que existe entre el nivel de dirección regional a cargo de un complejo espacial urbano y el nivel en el que ubican a los dos departamentos encargados de la ejecución programática.

Los departamentos responsables de la ejecución de los tres programas formalmente existentes (el departamento técnico y el social), registran los más altos coeficientes de mención de problemas, en condición de unidades generadoras de éstos (0.170 y 0.190) respectivamente). Registran también coeficientes menores como unidades afectadas por dichos problemas (el departamento técnico 0.060 y el social 0.170). Esa doble condición de constituir unidades organizacionales afectadas y a la vez originadoras de problemas, con predominio de la segunda, coincide con la observación que se hizo, en relación con el vacío de instancias coordinadoras entre tales departamentos y la direc-

ción de la Región III del MINVAH es coherente con las consideraciones que anteriormente se adelantaron. Señala la existencia de campos de operación relativamente diferentes en cada una de estas dependencias, para lograr las dos cadenas de objetivos que requieren de integración: la satisfacción material de las necesidades de alojamiento de un amplio segmento de población urbana, y el desarrollo de la estrategia nacional que impulsa la participación popular;

- Del resto de unidades autodefinidas, es interesante observar que dos de las secciones del departamento técnico, encargadas de la instrumentación de los objetivos de dotación de bienes y servicios físicos (la sección "banco de materiales" y la de "urbanizaciones progresivas"), registran altos y medianos coeficientes de mención de problemas en condición de unidades afectadas; y bajos o nulos coeficientes en condición de unidades generadoras de problemas. Una situación análoga manifiesta el departamento de desarrollo de proyectos de electrificación del INE; y situaciones opuestas (pero con valores bajos), registran la sección de infraestructura (del departamento técnico) y las dos secciones del departamento social. En el caso de los coeficientes altos que afectan a las secciones técnicas indicadas, es interesante observar que una de las fuentes más importantes de dichos problemas, se ubica en las unidades mencionadas (y no autodefinidas), que corresponden a otras instituciones. Esto constituye,

a la vez, un indicador de relaciones que programáticamente desbordan el ámbito del MINVAH.

Opiniones de algunos entrevistados respecto de los proyectos y programas del MINVAH en dos asentamientos seleccionados de Managua

Como un complemento de los principales aspectos de la actividad programática del MINVAH en Managua, consideramos de importancia destacar la opinión de los pobladores de dos asentamientos deteriorados de esa región denominada región III; a saber: "Nueva Libia" y "Germán Pomares".

Las opiniones de los pobladores giran alrededor de las características generales de esos asentamientos, los problemas físicos de los asentamientos, y la forma y concepción que los mismos habitantes tienen de lo que debe ser la participación popular en la solución del problema de la vivienda. Incluimos además algunos de sus criterios de evaluación de los programas y proyectos que realiza el MINVAH.

El trabajo de campo realizado utilizó la técnica de observación participante con base en entrevistas semiestructuradas. La reducida muestra de residentes usada se ve ampliamente compensada por el carácter cualitativamente representativo de las personas entrevistadas. Se trata, en efecto, de los

principales dirigentes de ambas comunidades, cuyas opiniones contrastamos con las de un número equivalente (seleccionado aleatoriamente) de residentes no dirigentes, con el propósito de regular el análisis de las respuestas de los primeros.

Características de los asentamientos

Asentamiento Nueva Libia

El asentamiento está localizado entre el reparto "Bello Horizonte" y la colonia "Villa Progreso" en el sector oriental de la ciudad de Managua.

Los actuales residentes fueron trasladados a este lugar en octubre de 1981, procedentes de los terrenos de la urbanización "Rubenia", localidad que habían ocupado espontáneamente ese mismo año y que estaba reservada para ampliar dicha urbanización.¹

Hoy el asentamiento es una urbanización progresiva, en la cual sus dirigentes han llevado a cabo numerosos proyectos de mejoras comunales. En este sentido el MINVAH ha desarrollado algunas obras enmarcadas dentro del programa "Mejoramiento de Infraestructura", entre las cuales están: Instalación de agua potable y energía eléctrica domiciliar, en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) y el Instituto Nicaragüense de Energía (INE). Se encuentra en proceso la instalación de redes de tubería para alcantarillado

1. Cfr Departamento Social del MINVAH, Informe de trabajo de promoción social, mimeo, s.f., Managua, p. 1.

sanitario. En 1984, por ejemplo, se planeó la construcción de casas (módulos básicos) para 25 familias.

La composición del asentamiento es de 235 familias con una población de 1.392 habitantes aproximadamente,² lo cual equivale a un tamaño familiar promedio de 5.9 miembros.

En ese mismo sentido, la investigación reflejó los rasgos siguientes:

1. De acuerdo con la distribución por edad y sexo de la población familiar de los entrevistados, más de la mitad de los miembros oscila entre los 15 y 49 años de edad y el número de hombres es ligeramente mayor que el de las mujeres. La edad promedio de la población es de 20.9 años, siendo la de las mujeres de 21.6 años y la de los hombres de 20.3 años.
2. En cuanto al estado civil de la población de 12 y más años, el grupo de solteros constituye el 57.6%; el de casados representa el 30.3%; y el de unión libre es de 12.1%.
3. La población en edad escolar del asentamiento "Nueva Libia" posee un nivel de instrucción formal bastante satisfactorio: 12 de 27 personas (44.4%) de 15 y más años de edad han completado algún grado de primaria y 15 de 27 (55.6%) tienen estudios secundarios.

Además, cabe apuntar que con el traslado de la población que hoy constituye esta comunidad se formó una comisión de trabajo que tuvo como ob-

jetivo -entre otros-, realizar las tareas comunales e impulsar la organización de los Comités de Defensa Sandinista (C.D.S.).

En el mes de junio de 1982 quedó conformado el Comité de Barrio Sandinista (C.B.S.) y en setiembre de ese mismo año, dicho comité fue reestructurado. Hoy, éste cuenta con una directiva oficial compuesta por cinco miembros, a saber: un coordinador del comité y cuatro encargados de organización, propaganda, defensa social y desarrollo comunal respectivamente.³

Algunos de los problemas que se le presentan al comité para trabajar se presentan en el cuadro 1, de acuerdo con la distribución siguiente: dos de los dirigentes mencionan como problemas: i) La rivalidad entre los miembros y ii) El no cumplimiento de las metas planteadas por ellos mismos. Una de las sugerencias que se indica para resolver este segundo problema es la reasignación del trabajo a otras personas.

En contraposición con lo anterior, 3 de 6 no dirigentes afirmaron no saber de la existencia de problemas; dos entrevistados afirmaron que sí existen problemas y que consisten en roces en las relaciones entre los miembros del comité, así como desorganización en las tareas de los C.D.S.; lo cual obstaculiza el trabajo comunal y el de las organizaciones superiores.

Asentamiento Germán Pomeres

El asentamiento se ubica en el sector suroriental de la ciudad de Managua, al este del reparto Schick N°1

2. Información suministrada por el Sr. Orlando Matus, Coordinador del C.B.S. del Asentamiento "Nueva Libia".

3. Cfr. Departamento Social del MINVAH, Doc. cit., p. 1.

y al norte del reparto René Polanco y Schick segunda etapa "Valentín Barrios" (Ver gráfico siguiente).

Ocupa un área aproximada de 18.67 hectáreas con un total de aproximadamente 600 familias, y una población de 2.822 personas.

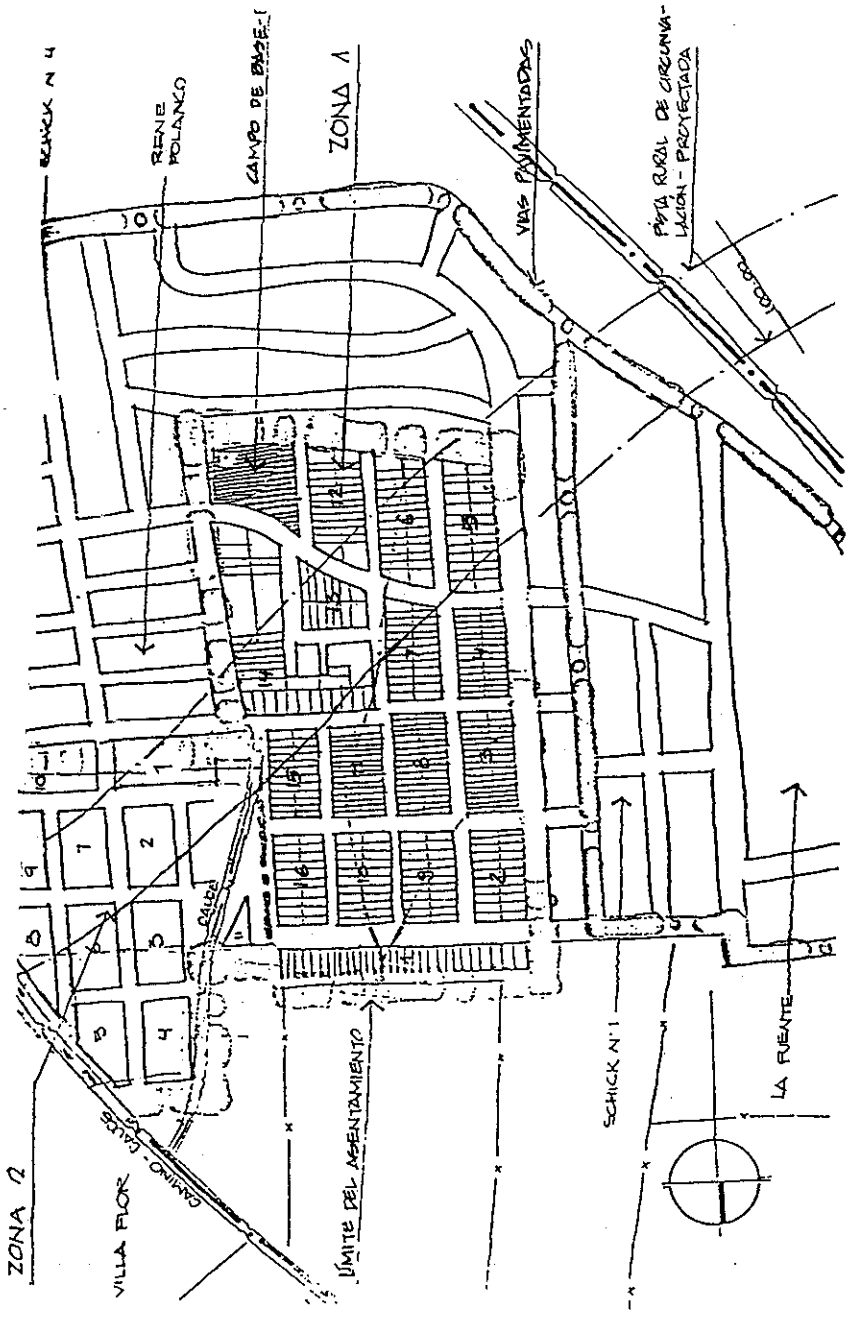
Este asentamiento surge por una invasión organizada en el año 1981, dentro del contexto de un incremento sustancial de las ocupaciones espontáneas de tierra urbana a nivel de la ciudad de Managua. Fue uno de los asentamientos que formaban el orden de relación definido por el Comité Urbano de Emergencia (C.U.E.).⁴

Tomando en cuenta la magnitud del asentamiento y por considerar que el terreno reunía las condiciones mínimas para el desarrollo de viviendas, el C.U.E. decidió consolidarlo. Las obras inicialmente ejecutadas comprendieron: lotificación del terreno; adjudicación de un lote por familia, e instalación de puestos públicos de agua potable. Actualmente ésta es una urbanización progresiva en la cual el MINVAH ha dado inicio al programa "Banco de Materiales". Ha proporcionado 50 módulos básicos (casas de madera) a igual número de familias y está llevando a cabo en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Energía, la instalación de redes para el suministro de energía eléctrica domiciliar.

La indagación realizada reflejó los rasgos siguientes:

4. C.U.E. es un organismo interinstitucional creado por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional para atender el problema de los asentamientos espontáneos. Las instituciones que lo forman son: MINVAH (que coordina el trabajo); INNA y J.R.M.

1. La distribución por edad y sexo de la población familiar de los entrevistados es predominantemente joven (más de la mitad de los miembros son menores de 15 años), y el número de mujeres es un tercio mayor que el de los hombres. La edad promedio de la población es de 19.4 años, siendo la de los hombres de 21.6 años y la de las mujeres de 17.8 años.
2. En cuanto al estado civil de la población de 12 y más años, el grupo de casados constituye la mitad, y la condición de unión libre es relativamente baja (6.7%), si se le compara con la proporción que ésta representa en el asentamiento anteriormente descrito. Del grupo de solteros (43.3%), las mujeres tienen una ligera mayoría (casi 54%), la cual se acentúa (convirtiéndose en dos terceras partes) si este mismo grupo se examina por tramos de edad. Dos mujeres por cada hombre de 12 y 19 años de edad son solteros. Esta situación que refleja un sentido opuesto en el otro asentamiento estudiado.
3. La población en edad escolar del asentamiento "Germán Pomares" posee un nivel de escolaridad relativamente adecuado. Sin embargo, las personas que pasan de los 15 años reflejan un nivel que prácticamente se agota en la enseñanza primaria: 17 de 20 personas de 15 y más años no han aprobado ningún grado del nivel secundario, y de éstos, más de la tercera parte (35%) sólo han completado hasta el tercer grado de enseñanza primaria.



ASENTAMIENTO GERMAN POMARES – ESTADO ACTUAL
 ESC. 1-5000

Como se puede observar, se trata de una población especial que posiblemente estuvo al margen de las oportunidades del progreso económico y social durante el régimen anterior, y que, a pesar de los esfuerzos del presente, no logra aún superar los obstáculos de exclusión que definen sus condiciones de vida.

Destaca como un rasgo importante que la mayor parte de la comunidad se encuentra organizada en C.D.S. y cuenta además con un C.B.S. cuya directiva oficial está formada por siete miembros, a saber: un coordinador y seis encargados de organización, propaganda, defensa social, desarrollo comunal, salud y defensa de la economía respectivamente. El tiempo que tiene de funcionar es de dos años.

En relación con dos años los problemas que se le presentan al comité para el desarrollo de su trabajo, en el cuadro 2 puede observarse que 3 y 4 dirigentes afirman tener la dificultad de reunir a la gente de la comunidad a la hora citada. Al respecto, los mismos entrevistados sugieren reprogramar las reuniones, hacer conciencia entre la gente sobre la importancia de la participación y visitarlos en sus casas.

Por otro lado, trece de seis no dirigentes, afirman que el Comité no tiene problemas y otros dos indican no saber de éstos.

Como inferencias de carácter global, se pueden apuntar que ambos asentamientos presentan características propias de conformación espontánea: trazado irregular y distribución no proporcional ni concordante con la formación topográfica. La mayoría de las viviendas son de cons-

trucción rápida, en su mayor parte de madera y zinc. Es evidente que muchas construcciones se construyen con desperdicios de madera y hasta de cartones y plásticos; en pocos casos se aprecian algunas con base de bloque, de concreto o de piedra cantera.

De acuerdo con las opiniones obtenidas de los habitantes de estos dos asentamientos, se pone de relieve la afirmación generalizada de que el MINVAH no ha ejecutado tareas sustantivas para solucionar esos problemas de infraestructura.

Características de la participación de las comunidades

Los dirigentes y no dirigentes conciben la participación como una forma mediante la cual las masas organizadas contribuyen con la realización de actividades, que son necesarias para la resolución de los problemas comunales y para la consolidación del proceso revolucionario.

Tal participación, sin embargo, puede considerarse limitada a la ejecución de tareas y no se da en el proceso de adopción de decisiones.

Las organizaciones comunales participan en la ejecución de los diferentes proyectos y actividades que llevan a cabo las instituciones estatales, ya que parte del trabajo es coordinado con éstas.

En los proyectos del MINVAH que se enmarcan dentro del programa "Ur-

banizaciones Progresivas", la participación se limita a los siguientes aspectos: selección de beneficiarios de lotes, limpieza de terrenos, desmantelamiento de casas y traslado de los materiales hacia el lugar que se le asigna al beneficiario de un lote de terreno, y roturación de zanjas para la instalación de tuberías de agua potable.

Existen en los asentamientos diversas formas mediante las cuales se lleva a cabo la participación; éstas se pueden observar en el cuadro 8 que sigue. De acuerdo con los mayores porcentajes de respuestas obtenidas, las más habituales son: reuniones a nivel de C.D.S. con 43.7%; asamblea a nivel de barrio con un 31.2%; domingo "Rojo y Negro",⁵ con 26.3% y vigilancia revolucionaria con 36.9%.

Cabe mencionar que estas formas son las más usuales en el país, debido a que han sido establecidas, de hecho, por la dirigencia revolucionaria. De allí que la mayoría de las personas posiblemente hayan coincidido en afirmar que están satisfechas con dichas formas.

Otras formas de participación se establecen en los asentamientos, mediante gestiones realizadas por comités y personas interesadas, en comunicar sus problemas y necesidades de vivienda y mejoramiento urbano a las autoridades del Estado.

Estos tipos se pueden observar en los cuadros 9 y 10 siguientes. El primero muestra la opinión de dirigentes y no dirigentes en torno a la forma de cómo el comité efectúa las gestiones.

5. Domingo "Rojo y Negro" se refiere al trabajo voluntario que realizan las comunidades en día domingo, con el fin de contribuir con las diversas actividades que allí se desarrollan. Entre otras destacan: limpieza de terrenos, vacunación, arreglos comunales, etc.

Al respecto, dos dirigentes del asentamiento Nueva Libia afirman que éste va a la institución y posteriormente comunica la resolución a la comunidad, en tanto que entre los no dirigentes se observa una diversidad de opiniones en donde la mitad indicó que no conoce la forma de gestión.

En contraposición con lo señalado anteriormente en el asentamiento "Germán Pomares", todos los dirigentes coinciden en afirmar que si hay un promotor social en el asentamiento se le plantea a éste el problema o necesidad que se tenga, y si no hay promotor, se hace la gestión directa en la institución. Dos miembros no dirigentes indicaron no conocer estas formas de gestión del Comité.

El cuadro 10, por ejemplo, muestra la opinión de dirigentes y no dirigentes, en relación con el procedimiento que utilizan las personas interesadas para comunicar sus necesidades. En este sentido, se observan diferencias de opinión en el asentamiento "Nueva Libia", prevaleciendo aquella que expresa que el interesado va directamente al C.B.S.

En el asentamiento "Germán Pomares", la opinión de dirigentes y no dirigentes es unánime al afirmar que primero la persona expone su problema a nivel de su C.D.S. y posteriormente el coordinador del C.D.S. lo expone ante el C.B.S.

Se considera una necesidad la participación en las diferentes organizaciones de masas en forma permanente, para beneficiarse de los servicios que brinda el Estado, según se puede observar por la mayoría de opinión de los entrevistados, de acuerdo con el cuadro 11, en donde 8 de 9

CUADRO 8

FORMAS DE PARTICIPACION; TIPOS MAS HABITUALES Y ESTADO DE SATISFACCION EN EL ASENTAMIENTO, SEGUN COMUNIDADES

Aspectos considerados	Ambas comunidades		Nueva Libia		German Pomares	
	Entrev.	Porcentaje	Entrev.	Porcentaje	Entrev.	Porcentaje
1- Formas de participación en el asentamiento:						
Reuniones a nivel de C.D.S.	19	24,7	9	23,7	10	25,6
Asamblea a nivel de barrio	17	22,1	9	23,7	8	20,6
Domingo rojo y negro	15	19,5	7	18,4	8	20,6
Vigilancia revolucionaria	15	19,5	5	13,2	10	25,6
Mitines políticos	2	2,6	2	5,2	-	-
Movilizaciones	9	11,6	6	15,8	3	7,8
TOTAL	77	100,0	38	100,0	39	100,0
2- Tipos más habituales de participación:						
Reuniones a nivel de C.D.S.	12	34,3	7	43,7	5	26,3
Asamblea a nivel de barrio	7	20,0	5	31,2	-	10,5
Domingo rojo y negro	6	17,1	1	6,3	5	26,3
Vigilancia revolucionaria	10	28,6	3	18,8	7	36,9
TOTAL	35	100,0	16	100,0	19	100,0
3- Satisfacción de las formas de participar:						
Sí	19	100,0	9	100,0	10	100,0
No	-	-	-	-	-	-
TOTAL	19	100,0	9	100,0	10	100,0

Fuente: Ibidem.

CUADRO 9

OPINION DE LOS DIRIGENTES Y NO DIRIGENTES, ACERCA DE LA FORMA COMO EL COMITE GESTIONA ANTE EL MINVAH (U OTRA INSTITUCION RELACIONADA CON EL MEJORAMIENTO DEL ASENTAMIENTO), LAS DEMANDAS O SOLICITUDES PLANTEADAS POR LA COMUNIDAD PARA LA RESOLUCION DE LOS PROBLEMAS

Principales pasos	Ambas comunidades			Nueva Libia			German Pomares		
	Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.
Elabora carta; va a la institución y comunica la resolución a la comunidad	2	1	1	2	1	1	—	—	—
Va a la institución y comunica posteriormente la resolución a la comunidad	3	2	1	3	2	1	—	—	—
Lo plantea al zonal	1	—	1	1	—	1	—	—	—
Va a la institución	2	—	2	—	—	—	2	—	2
Si hay promotor social en el asentamiento, se le plantea a éste y si no hay, se va a la institución	5	4	1	—	—	—	5	4	1
Se forman comisiones entre los del C.B.S. y van a la institución	1	—	1	—	—	—	1	—	1
No conocen la forma de gestión	5	—	5	3	—	3	2	—	2
Total	19	7	12	9	3	6	10	4	6

Fuente: Ibidem.

CUADRO 10

OPINION DE LOS DIRIGENTES Y NO DIRIGENTES, RESPECTO AL PROCEDIMIENTO QUE UTILIZAN LAS PERSONAS DEL ASENTAMIENTO, PARA COMUNICAR SUS NECESIDADES DE VIVIENDA Y MEJORAMIENTO URBANO A LAS AUTORIDADES DEL ESTADO

Comunidad	Ambas comunidades			Nueva Libia N: 9			German Pomares N: 10		
	Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.
Procedimiento									
Primero la persona expone su problema a nivel de su C.D.S. Luego el coordinador del C.D.S. lo expone ante el C.B.S.	12	5	7	2	1	1	10	4	6
La persona va directamente al C.B.S.	4	2	2	4	2	2	--	--	--
La persona va directamente al MINVAH	1	--	1	1	--	1	--	--	--
No sabe	2	--	2	2	--	2	--	--	--
Total	19	7	12	9	3	6	10	4	6

Fuente: Ibidem.

CUADRO 11

NECESIDAD DE PARTICIPAR, MOTIVOS QUE LA IMPULSAN E IMPLICACIONES
DE LA NO PARTICIPACION, SEGUN OPINION DE LOS ENTREVISTADOS

Aspectos considerados	Ambas Comunidades	Nueva Libia	German Pomares
1. Necesidad de participar como requisito de acceso a Servicios Públicos:			
Sí es necesario	18	8	10
No es necesario	1	1	-
TOTAL	19	9	10
2. Motivo por el cual hay que participar:			
Para que no se detenga el proyecto	2	2	-
Para sentir que el proyecto le cuesta a uno	1	1	-
El pueblo está consciente de la importancia de la participación	7	3	4
Para mejorar el barrio	4	1	3
Para conocer los avances del barrio	1	1	-
Porque es un deber participar	3	1	2
TOTAL	18	9	9
3. Implicaciones de la no participación:			
Automarginación	10	4	6
El barrio no progresa	3	1	2
No tiene implicaciones	4	4	-
No sabe si tiene implicaciones	1	-	1
Perjudica a toda la comunidad	1	-	1
TOTAL	19	9	10

Fuente: Ibidem.

entrevistados en el asentamiento "Nueva Libia" y 10 en la comunidad Germán Pomares se pronunciaron de ese modo.

Privilegian, como motivos para la participación, el hecho de que el pueblo esté consciente de la importancia que ésta tiene. Sin embargo, otros entrevistados indican como motivo la mejora del barrio, o bien que se trata de un deber.

En relación con las implicaciones que tiene la no participación en actividades de la comunidad, se destaca que 7 entrevistados del asentamiento "Germán Pomares", indican que el que no participa se automargina. No sucede lo mismo en "Nueva Libia", en donde las opiniones están divididas. Un 4% manifiesta que la persona que no participa se automargina, y otros 4 afirman que esta no participación carece de implicaciones.

En cuanto a las expectativas de las comunidades estudiadas, las respuestas dadas por los entrevistados se ubican en un interés manifiesto por la ejecución de tareas específicas de mejoramiento del barrio. En último lugar, mencionan la necesidad de la participación popular para consolidar el proceso revolucionario. Asimismo, en la comunidad de Nueva Libia, destaca un número significativo de respuestas de pobladores que manifiestan no saber en absoluto lo que se espera de la participación popular integralmente hablando (véase cuadro 12).

Respecto del conocimiento de los programas que ejecuta o ejecutaría el MINVAH a nivel comunal, se llegó a la conclusión con base en las respuestas obtenidas de que los pobladores tienen

suficiente información de los programas que los podrían beneficiar.

En relación con otras instituciones que ejecutan acciones en los asentamientos, se constató que la totalidad de los entrevistados las conoce. Las instituciones que sobresalen por la atención que prestan a los asentamientos son el INAA e INE (Véase cuadro 13)

Cabe mencionar que en "Nueva Libia" la instalación de agua potable, aguas negras y energía eléctrica que lleva a cabo el INAA y el INE, forma parte del mejoramiento de infraestructura que ahí tiene lugar. En "Germán Pomares", el mejoramiento gira en torno a la instalación de energía eléctrica y la construcción de la casa comunal, por medio del financiamiento de la Fundación "Augusto César Sandino" (FACS).

En ambas comunidades, la mayor parte de los entrevistados coincide al afirmar que existen problemas que obstaculizan el desarrollo de los proyectos de vivienda. Entre estos se destaca la falta de materiales de construcción. No obstante lo anterior, un número considerable de ambas comunidades afirma que existe interés por parte del MINVAH, resolver los problemas que obstaculizan la puesta en marcha eficiente y eficaz de los proyectos de vivienda.

El cuadro 13 siguiente da cuenta de las respuestas dadas al tema.

A manera de puntualización

Dado el carácter y ámbito poblacional y territorial que tiene el MINVAH

CUADRO 12

OPINIONES ACERCA DE LO QUE SE ESPERA DE LA PARTICIPACION PARA LA FAMILIA
LA COMUNIDAD, EL PAIS Y EL MISMO ENTREVISTADO, SEGUN COMUNIDADES

Comunidad	Entrevistado		Familia		Comunidad		Pais		Entrevistado		Familia		Comunidad		Pais	
	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%
Progreso del barrio	5	55,6	4	44,4	4	44,4	4	44,4	3	30,0	3	30,0	9	90,0	4	40,0
Consolidación del proceso revolucionario	1	11,1	—	—	1	11,1	3	33,3	—	—	1	10,0	—	—	3	30,0
Bienestar de la familia	—	—	2	22,2	—	—	—	—	6	60,0	6	60,0	1	10,0	—	—
Que se cumplan las metas de la revolución	—	—	—	—	—	—	3	33,3	1	10,0	—	—	—	—	3	30,0
No sabe	3	33,3	3	33,3	4	44,4	3	33,3	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	9	100,0	9	100,0	9	100,0	9	100,0	10	100,0	10	100,0	10	100,0	10	100,0

Fuente: Ibidem.

CUADRO 13

OPINION DE LOS ENTREVISTADOS SOBRE LAS RAZONES
QUE TIENE EL MINVAH PARA RESOLVER O NO,
LOS PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN LOS PROYECTOS,
SEGUN COMUNIDADES

Aspectos considerados	Ambas Comunidades	Nueva Libia	German Pomares
1. Opinión acerca del Interés del MINVAH:			
Sí	11	6	5
No	5	1	4
No sabe	3	2	1
TOTAL	19	9	10
2. Razones por las cuales hay interés de parte del MINVAH:			
El Estado quiere el desarrollo comunal	1	1	-
Por pláticas sostenidas con el promotor socia	12	1	1
Se obliga a dar casas a los que las tienen deterioradas	1	1	-
Es Estado quiere que cada quien tenga su casa	3	1	2
El Ministro en una "cara al pueblo" dijo que iban a dar más módulos	1	-	1
Ya se han dado los primeros pasos	1	-	1
No sabe	2	2	-
TOTAL	11	6	5
3. Razones por las cuales no hay interés de parte del MINVAH:			
No explican por qué no se ha hecho el nuevo proyecto de construcción de módulos	3	1	2
No han dado más módulos	1	-	1
Se han dado más logros en otros asentamientos que son más nuevos	1	-	1

Fuente: Ibidem.

en Nicaragua, los resultados y análisis alcanzados en este artículo, permiten aprender los principales rasgos de la gestión estatal en vivienda.

El MINVAH aprovecha hoy en formas diferentes, la capacidad de producción de la corporación de la vivienda (COVIN). Atiende las demandas de las familias de trabajadores ubicados en centros productivos, procura satisfacer la demanda de vivienda de los trabajadores de áreas urbanas y tiene a su cargo las diferentes modalidades de construcción de viviendas por ayuda mutua (vivienda nueva por autoconstrucción, mejoramiento de cuarterías y de viviendas).

En cuanto a las tareas de mejoramiento de urbanizaciones, su gestión gira alrededor de la construcción de infraestructura para la vivienda y la atención al surgimiento de asentamientos espontáneos.

Le corresponde, asimismo, lo relacionado con la planificación y control del desarrollo urbano y regulación de la tierra urbana.

El papel central que juega el MINVAH y que condujo a que el equipo de investigación de Nicaragua realizara una explicación más profunda de las repercusiones de su accionar en dos poblaciones marginadas de Managua, se explica por la responsabilidad que se le asignó a esta institución, en lo que a intervención de repartos ilegales se refiere. Además le correspondió la aplicación y la administración de la ley de inquilinato a partir de 1980. La aplicación de las leyes de regulación de cuotas de amortización de viviendas y sobre el uso del suelo en las áreas de desarrollo de los asentamientos humanos le otorga el suficiente peso para que se haya incursionado tanto en su gestión.

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 Área 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".¹

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".²

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".³

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.⁴ 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".⁵ 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".⁶ 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".⁷

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".⁸ 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^o 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".⁹ 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".¹⁰

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".¹¹

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 ¹
IMAS	55,39 ²
A Y A	823,43 ¹
IDA	88,62 ¹

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 ¹ 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 10 ciudades 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 ¹	3,61 ²		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 ³	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	957.065	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 ¹	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 URBANIZADOS¹, 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	8,269 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 1,050; con- strucción de emergencia 980, en las que no son 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 año.
1978	n.d.	n.e	n.e	n.e	6,287 soluciones.
1979	Construir 1,094 viviendas ¹	n.e	n.e	n.e	5,998 soluciones
1980	Construir 1,177 casas y viviendas para familias in- cipientes del país incoor- das por 2,583 familias, para organizar 187 em- pleos en artesanías o agroindus- triales	n.e	n.e	n.e	n.d.
1981	Construir 535 viviendas ¹	n.e	n.e	n.e	998 soluciones
1982	n.e	n.d	n.e	n.e	n.d.
1983	Desaparece como pro- grama	Construir 376 casas para 1,926 personas	n.d	n.e	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 ¹	1.031
1974		662
1975		756
1976	1.240	1.992
1977	n.d	2.265
1978	n.d	3.186
1979	723	2.265
1980	814	1.180
1981	543	1.734
1982	13	52
SUBTOTAL	6.148	18.176
1983 ²	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;¹² 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)

Programas Años	Obras y vivienda popular (IMAS)	Ayuda mutua y empresas comunitarias (IMAS) (PRECO)	Vivienda y estudio ³ 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 ²	—	—	—	58,80
1980	32,46 ²	—	—	—	116,14
1981	22,40 ²	—	—	—	98,55
1982	4,86	8,77	—	—	116,30
1983 ⁴	—	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 ¹
1977		-	2.265 ¹
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 ²	-	-	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 ¹		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 ¹
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 semiurbanos, 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.¹³

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 Préstamos	Monto	INVU Préstamos	Monto	INS Préstamos ¹	Monto	CCSS Préstamos ¹	Monto	Banco Crédito Agrí- cola de Cartago Préstamos ¹	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

Instituciones	Años y nombre de los programas					
	1978	1979	1980	1981	1982	1983
INVU	<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 urbanizaciones Administración y explotación de fincas Trabajo Social y Asignaciones Familiares 	<ol style="list-style-type: none"> Sistema Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo y Promoción Social Conservación de obras urbanizaciones Administración y explotación de fincas Trabajo Social y Asignaciones Familiares 	<ol style="list-style-type: none"> Operación Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo y Promoción Social Conservación de obras urbanizaciones Administración y explotación de fincas Trabajo Social y Asignaciones Familiares 	<ol style="list-style-type: none"> Operación Sistema Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo Social Conservación de obras urbanizaciones Administración y explotación de fincas Trabajo Social y Asignaciones Familiares 	<ol style="list-style-type: none"> Operación Sistema Ahorro y Préstamo Sistemas de Crédito Trabajo y Promoción Social Mejoramiento de obras urbanizaciones Administración y explotación de fincas
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 subprogramas³ 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 	<ol style="list-style-type: none"> Estudio del territorio Ayuda mutua y empresas comunitarias Vivienda popular
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 PIRRES 	<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 PIRRES 	<ol style="list-style-type: none"> Obras urbanas (Acueducto Metropolitano)⁴ Acueductos rurales Estudios y proyectos Mejoras a sistemas en operación Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU) Proyecto PIRRES 	<ol style="list-style-type: none"> Obras urbanas (Acueducto Metropolitano) Acueductos rurales Estudios y proyectos Mejoras a sistemas en operación Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU) Proyecto PIRRES 	<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 PIRRES 	<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 PIRRES

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.

Políticas públicas de vivienda y respuesta institucional en Panamá: 1970-1982

Amelia de Pérez*

Xiomara Rodríguez*

EN ESTE TRABAJO SE PRESENTA UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SU ASPECTO GLOBAL Y, LA POLÍTICA Y ACCIONES DE POLÍTICA EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA EN PARTICULAR, EN UN PERÍODO DE GRANDES CAMBIOS EN TODOS LOS ÓRDENES.

INTRODUCCION

El presente artículo constituye una síntesis del trabajo realizado por el equipo de investigación de Panamá, en lo que concierne a las políticas de vivienda en el período señalado, y su ubicación en el devenir socio económico y político de este país.

El estudio de las políticas públicas permite comprender las dimensiones del problema y captar a grandes rasgos, las direcciones de las respuestas que el estado le da.

No obstante lo anterior, debe aclararse que otros muchos aspectos del problema aparecen desarrollados en el informe correspondiente a Panamá "Políticas de vivienda y pobreza crítica urbana en el área metropolitana de Panamá".

El que se haya seleccionado esta área de estudio en particular responde, fundamentalmente, a la necesidad de difundir una variable escasamente co-

nocida para el caso panameño, cual es las políticas en su aspecto global y, la política y acciones de política en el campo de la vivienda, en particular, en un período de grandes cambios en todos los órdenes.

Deseamos dejar constancia de que, al escribir este artículo, respetamos el orden de ideas y al contenido del informe elaborado por el equipo de investigadoras de Panamá.

Rasgos generales de la evolución socioeconómica y política panameña

Década de los setentas

En los umbrales de la década del 70, la que fue escogida para este estudio del ICAP, ocurren hechos en Panamá que marcan el futuro desarrollo de la vida política y social del país.

* Investigadoras del equipo de Panamá.

En 1968 el gobierno de Arnulfo Arias fue derrocado por un Golpe de Estado, ejecutado por un grupo de militares de la entonces Guardia Nacional. Los ex-comandantes jubilados, José M. Pinilla y Bolívar Urrutia integraron la Junta de Gobierno que presidió el Organismo Ejecutivo. La Comandancia del Instituto Armado fue asumida por el líder del movimiento, Coronel Omar Torrijos Herrera.

Si bien es cierto que el Golpe de Estado se originó por el repudio a decisiones tomadas por el Presidente Arias, las cuales lesionaron a altos oficiales del Instituto Armado del país (según testimonios de algunos de sus protagonistas), al llegar los militares al poder no pudieron soslayar la realidad existente. Uno de los problemas fundamentales era el proceso de deterioro de la situación política y económica que estaba llevando al país al caos y que debía ser frenada. Se desconocieron, en esta etapa, a los partidos políticos que, salvo contadas excepciones, se habían convertido en representaciones de grupo alrededor de un "cacique". Estos grupos no tenían una base doctrinaria y convertían la lucha política en una lucha de intereses particulares por el reparto del poder. La oligarquía nacional había mostrado, nuevamente su incapacidad para crear condiciones de estabilidad y unidad.

1. Debe recordarse el movimiento guerrillero de Cerro Tutel el movimiento dirigido por Tito Arias; las jornadas de 1958 en las calles en pro de reivindicaciones populares; el resentimiento general por las agresiones yanquis de 1964; todo ello ocurrido en la década 58-68.
2. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia Estrategia para el Desarrollo Nacional 1979-80, Panamá: Presidencia de la República, 1970, pp. 21-33.

Prueba de ello es que las condiciones de descontento generaron brotes guerrilleros y movilizaciones populares en las calles. Estas advertían que de continuar la insatisfacción y la pobreza había quienes estaban dispuestos a optar por la vía de la violencia para reclamar derechos y reivindicaciones.¹

La movilización más reciente había sido la gesta del 9 de enero de 1964, en la cual el pueblo panameño fue avasallado por el ejército norteamericano, al tratar de reivindicar el derecho a que el pabellón nacional ondeara en la llamada Zona del Canal. Los mártires de enero y la lucha nacionalista del pueblo, ponían de relieve la necesidad de renegociar un nuevo Tratado con los Estados Unidos que eliminara la cláusula a perpetuidad y pusiera término al enclave colonial.

La cúpula dirigente, comandada por jóvenes oficiales inexpertos en el manejo de la cosa pública, se vio abocada a tomar como base su gestión, los lineamientos económicos que se venían preparando dentro de los gobiernos oligárquicos, tratando de injertar algunas particularidades que dieran cabida a las reformas sociales, pero, sobre todo, al fortalecimiento de la identidad nacional.

Es así como surge, en 1970, la "Estrategia para el Desarrollo Nacional de la Década 1970 - 80", documento que establece las directrices para las acciones de gobierno en cada uno de los grupos sectoriales.

La estrategia tomó como sustento los hechos siguientes:²

- a. Crecimiento rápido de la población, a una tasa anual del 3.3% en los

umbrales de la década del 70, con una concentración de la población menor de 20 años del orden del 53%.

- b. La necesidad de expandir los servicios de salud y educación.
- c. El crecimiento de la fuerza de trabajo, que entre 1960 y 1967, aumentó a razón de 2.47% anual, y la consecuente demanda de mayores oportunidades de empleo.
- d. Los desequilibrios regionales, como producto del desmedido crecimiento del área metropolitana, en respuesta a una economía basada en los servicios.
- e. La necesidad de estimular el desarrollo de la identidad nacional. Como en todo movimiento aún no consolidado, surgieron diferencias entre los miembros de la cúpula dirigente, por las divergencias acerca de los métodos para abordar la delicada y compleja situación político-económica. Estas diferencias se tornaron en una crisis que se expresó primeramente, en la expulsión del país de un grupo de militares, y meses después en la toma de la Comandancia Nacional por un grupo de militares contrarios a Torrijos, y apoyados por algunos sectores empresariales.

En un acto de valentía y coraje, Torrijos regresó del exterior a enfrentarse a quienes lo habían derrocado, y obtuvo apoyo, tanto de la mayoría de los militares, como de la población que lo acompañó en su recorrido hasta la capital. Este hecho convirtió a Torrijos en la

figura central con todo el apoyo de la ciudadanía. Ganó el respeto y la admiración que le permitieron, posteriormente, desarrollar un estilo de gobierno diferente.

Para 1972, el proceso revolucionario dirigido por el General Omar Torrijos Herrera, había forjado un estilo de gobierno que se salía de los cánones tradicionales, o sea, del primer proyecto cívicomilitar y de los modelos populistas históricos.

El estilo adoptado abrió el compás para que los sectores populares participaran efectivamente, ampliando su espacio político, y obteniendo su cuota de poder. Así, estos sectores lograban canalizar sus intereses, influir en decisiones importantes y reforzar su confianza en la dirección del proceso. La diferencia con otros intentos populistas en la República, como el porrismo y el arnullismo, estribó en que en esta ocasión se concretaron cuotas de poder real para campesinos, estudiantes, trabajadores y profesionales, a través de cauces y apoyos legales y orgánicos. El proyecto de liberación nacional dio cabida a la alianza de carácter policlasista, utilizó la negociación y la consulta y procuró la unidad en torno a las luchas soberanas.

Los objetivos del gobierno eran lograr la estabilidad, la paz social y la soberanía sobre todo el territorio nacional. El gobierno de Torrijos adquirió su legitimidad con la aprobación de la Nueva Constitución de 1972 aprobada por los 505 Representantes de Corregimiento quienes a su vez, fueron elegidos directamente por la ciudadanía para integrar la Asamblea de Representantes de Corregimiento.

Debe recordarse que la unidad político-administrativa más pequeña en Panamá es el Corregimiento. La agrupación de éstos integran los distritos o gobiernos municipales, y el conjunto de estos últimos forman las provincias.

Panamá no despreció tribuna para ganar apoyo a su causa en el exterior. La lucha diplomática se internacionalizó a partir del Consejo de Seguridad que se efectuó en Panamá en 1972, evento en el que se dió a conocer el nuevo giro de la política internacional. Esta se definió independientemente, no alineada y tercer mundista, anti-colonialista y antiimperialista.³

Panamá apoyó decididamente a los organismos de integración regional como el SELA, para el cual sirvió de sede inicial en las etapas organizativas.

En este período se firmó el Tratado Torrijos-Carter (7 de setiembre de 1977), en el cual se puso como plazo el año 2000 para el retiro total de las tropas norteamericanas, y el total desmantelamiento del enclave colonial.

Entre 1973 y 1974, comenzaron a sentirse los efectos de la crisis económica mundial, en momentos en que los grandes proyectos estatales de inversión en hidroeléctricas, minas e ingenios, estaban en sus fases iniciales. Las bajas de precios sufridas por algunos productos tales como el azúcar, café, el cobre y el cemento perturbaron, pocos años después, los planes de desarrollo nacional, en especial los de agroindustrias, alrededor de los cuales se habían establecido obras de infraestructuras y servicios tales como

viviendas, escuelas y centros de salud. Estos planes tenían como propósito enfrentar el problema de la dispersión de la población rural, y elevar sus condiciones de vida, a fin de desincentivar la migración del campo a la ciudad.

Las alzas en los intereses bancarios afectaron también al sector privado, en momentos en que aún no había superado los problemas que enfrentaban desde la década anterior. A causa de esto, una gran cantidad de pequeñas empresas quebraron, ante la imposibilidad de hacer frente a los compromisos financieros contraídos.

El incremento del desempleo y las alzas de precio que encarecieron sensiblemente el costo de la vida, obligaron al Estado a tomar medidas que hicieran frente a las crisis, y evitaran agudizar las diferencias socioeconómicas entre los sectores de poder económico y los sectores más desposeídos.

El estado decidió hacer uso del gasto público para enfrentarse a las dificultades económicas, y así preservar el clima de tranquilidad y estabilidad. Aprovechó el proceso de modernización administrativa para incentivar y tecnificar su burocracia, así como para crear fuentes de trabajo que absorbieran la mano de obra desempleada constituyéndose una de las mayores fuentes de empleo del país, durante esta década.

El nuevo Código de Trabajo promulgado a mediados de la década tuvo como objetivo principal establecer normas sobre las relaciones obrero-patronales en condiciones de mayor equidad. La presión ejercida por el sector privado ante la estabilidad del trabajador amparado por el Código incidió en la contratación de la inversión

3. Ver discurso de Omar Torrijos Herrera, ante el Consejo de Seguridad efectuado en Panamá. 1972

privada y por ende, en la baja del crecimiento económico. La Ley 95 se aprobó para flexibilizar algunas normas del Código, y crear un clima de mayor confianza para las inversiones privadas. Además, se aprobaron medidas de exención de impuestos, de protección industrial y otras, como la asunción por parte del Gobierno de las carísimas obras de infraestructura para la construcción de proyectos de vivienda, de dotación de servicios y para el desarrollo industrial. Todo esto muestra, claramente, que el estado subsidió al sector privado para que éste superara su crisis de arrastre.

No obstante las dificultades económicas, el gasto público se estiró al máximo de tensión para atender las demandas del sector social.

En el período 1970 - 77, se incrementó el número de las escuelas en un 48,6%. El personal docente aumentó en un 79,4% y la matrícula de los niveles de enseñanza media y primaria se incrementó en cifras absolutas, en casi 200.000 estudiantes.

Los planes de la Reforma Educativa comenzaron a ejecutarse a inicios del segundo lustro de la década. Una de sus creaciones fue los ciclos básicos que, por primera vez, se extendieron en un noveno grado y además, las instalaciones contaban con albergues para beneficio del campesino de las áreas apartadas de la República. Estos ciclos constituían el eje de los núcleos de Desarrollo Educativo de las áreas rurales, asentamientos campesinos, juntas agrarias y áreas indígenas.

4. Departamento de Planificación Social. Síntesis de la Situación Social en Panamá, Panamá: Ministerio de Planificación y Política, Nov. de 1979, pp. 85-88

El crédito educativo de 1968 a 197, se incrementó en 508% y las becas en 121%, pues se crearon becas colectivas y comunitarias. No obstante, el ausentismo alcanzó para 1977 el 8%; la repetición 11.2% y la deserción 2.2%.⁴

La población estudiantil universitaria se triplicó, las carreras se diversificaron, y se estableció el embrión de la futura Universidad Tecnológica.

Las gigantescas obras de infraestructura construidas por el Estado, tales como las hidroeléctricas, los nuevos puertos, el nuevo aeropuerto, los ingenios y otras, permitieron ampliar la oferta de trabajo y absorber una gran cantidad de mano de obra desocupada

El Estado, igualmente, asumió la construcción de la infraestructura urbana, como calles, puentes, caminos, acueductos y alcantarillados. De este modo, subsidió la construcción de proyectos habitacionales privados.

La construcción de viviendas de los proyectos estatales constituyó un volumen significativo que, como se observará en el resto de este documento, se incrementó hacia mediados de la década, cuando el sector privado se vio afectado por las alzas, en los intereses bancarios y en los materiales de construcción, cuyo encarecimiento fue alarmante.

A fin de evitar nuevas especulaciones con los alquileres de las viviendas para sectores de ingresos medios y bajos, las nuevas leyes de vivienda congelaron los alquileres de menos de B/.250 mensuales; eliminaron el desalojo o "desahucio" y crearon Comisiones de Arrendamiento para mediar en los conflictos entre arrendadores y arrendatarios.

La empresas constructoras que se vieron afectadas con las leyes, obtuvieron, a cambio, medidas proteccionistas que atenuaron su resistencia.

Con la ampliación de los servicios de salud, la cobertura poblacional se incrementó en 112%; los Centros y Sub-Centros de Salud, que prestan atención ambulatoria en las comunidades, aumentaron de 39 en 1970, a 220 en 1977. Con el lema "Salud igual para todos" se incorporó la población a los programas de salud, organizándola a través de los Comités de Salud comunitarias que acometieron tareas de construcción de acueductos rurales, letrinas, huertos comunitarios y apoyo en las campañas de vacunación, educación para la salud y saneamiento ambiental.

Otra de las características del populismo Torrijista, fue el intento de imprimir una nueva orientación doctrinaria en la formación del "nuevo militar panameño". Esta orientación trascendió al ámbito latinoamericano, y se encuentra contenida en dos documentos fundamentales: la carta que dirigió el General Torrijos al Senador Edward Kennedy y el folleto titulado "Soy un Soldado de América Latina".

Para el quinquenio 1978-82, las expectativas creadas en torno a la ejecución de los Tratados Torrijos-Carter, acerca de las posibilidades de recuperación económica, fueron desalentadas con la aprobación de la Ley Murphy en el Senado de los Estados Unidos. Esto da lugar a flagrantes violaciones que han venido cometiendo los representantes del gobierno norteamericano en la devolución gradual de instalaciones de

la Zona del Canal totalmente desmanteladas o en estado de deterioro muy avanzado como lo demuestra el ferrocarril Transísmico.

La firma de los Tratados pareció venir acompañada de algunas medidas, como el repliegue militar, la readecuación de la política económica y cambios constitucionales. De allí, que el Gobierno establecido en 1978, tuvo un carácter fundamentalmente tecnocrático, cuya finalidad fue la de facilitar el tránsito hacia estilos de gobierno más tradicionalistas. A esto se adiciona, el inicio de las presiones de los organismos financieros internacionales, las cuales llegan a tener serias implicaciones en el manejo políticoeconómico interno.

Sintetizando, el marco político económico de este quinquenio (1978-82), se caracteriza por la presencia de elementos tales como: tecnocracia, agudización de la crisis económica mundial, incremento del desempleo y de sus efectos concomitantes, los problemas relativos a la deuda externa y las presiones para el pago, y la muerte del conductor, General Torrijos. El proceso que inició Torrijos, y que aún no se había consolidado se ve fuertemente sacudido. Ello favorece a quienes propugnaban por el retorno a posiciones más conservadoras, coherentes con el centro hegemónico. La función productiva del Estado se ve disminuida en este período, y son las funciones reproductoras y de control las que prevalecen. En este quinquenio ocurren los primeros cambios constitucionales, que luego se profundizan en 1983. En este año se dan inicios de cambios en la política exterior que venía

desarrollándose, el inicio de la gestión pacificadora del Grupo Contadora, los esbozos de una nueva política económica, la conversión de la Guardia Nacional en las Fuerzas de Defensa y las alianzas electorales. El modelo interactivo es utilizado, pero no con los sectores y fuerzas vivas de la Nación, que permitió abrir cauces de participación a los sectores populares; sino que se constriñe, ahora, a los Partidos Políticos, muchos de los cuales se estructuran sobre la base de dueños poderosos que los utilizan para salvaguardar sus intereses económicos. La reactivación de los Partidos Políticos y su participación en la coyuntura electoral, sirve nuevamente de "escape nivelador" para disminuir las posibilidades de una crisis explosiva por la difícil situación económica que, según el entonces Vice-Presidente Illueca, constituía la coyuntura crítica más severa en la historia del país.⁵ Durante este período disminuyó la atención del sector social en diversos grados y se reactivan espectacularmente las invasiones de terrenos. Se cuenta además, con un nuevo ingrediente, que es la incorporación de los bienes que gradualmente revierten a Panamá con base en los Tratados Torrijos-Carter.

A inicios de la década del 80 se puede observar en lo económico una gran influencia de los conceptos del modelo monetarista, el cual retoma planteamientos del liberalismo tradicional. El cambio en la correlación de fuerzas internacionales, la carac-

terística más conservadora del gobierno del centro hegemónico, la muerte del General Torrijos, la economía transitista dependiente y la presencia de 14 complejos militares norteamericanos, en el corazón de Panamá, constituyen algunos de los elementos que han incidido en los cambios ocurridos en la vida interna del país.

El proceso electoral de 1984 dejó la incógnita en suspenso, acerca del modelo que finalmente se establecería, ante una realidad tan compleja y difícil, que el nuevo gobierno tendría que enfrentar dentro de severas dificultades económicas y sociopolíticas.

Después de casi año y medio del nuevo Gobierno, y ante la renuncia del Presidente Nicolás Ardito Barletta, la agudización de la crisis económica, las actividades de oposición denunciadas en los medios de prensa como sediciosas, y apoyadas por funcionarios norteamericanos; y el reagrupamiento de los sectores torrijistas, etc. no pareciera haberse definido ningún modelo claro.

En el momento de escribir estas líneas, está aún la incertidumbre acerca de las posibilidades de retomar el modelo torrijista, o continuar en el regreso a los modelos tradicionales de dirección del Estado, o la posibilidad de que surja un nuevo proyecto político.

Las políticas públicas en vivienda (1970-1983)

La expresión institucional pública, del sector vivienda en Panamá, llegó a

5. Illueca, Jorge, Dr., Mensaje ante la Asamblea de Representantes de Corregimientos, Panamá: Vicepresidencia de la República, 1983, p. 7.

constituirse, por medio del Ministerio de la Vivienda como ente rector, y tres organismos de financiamiento: el Banco Hipotecario Nacional, la Caja de Ahorros y la Cartera de inversiones hipotecarias de la Caja de Seguro Social.

A inicios de la década, el Instituto de Vivienda y Urbanismo era el responsable de los asuntos de la vivienda. En sus estimaciones señaló que el déficit acumulado de viviendas se había calculado en 45%. Con base en estos cálculos el Plan de Desarrollo Integral se

propuso reducir al 30% el déficit habitacional acumulado. El objetivo logrado y evaluado en los primeros años de la década del 80, permitió establecer la reducción del déficit en 36.3% lo cual revela que, si bien es cierto no se logró el objetivo propuesto, el avance fue muy significativo.

El Cuadro 1 siguiente da cuenta de las inversiones hechas por el sector público en Panamá, y su relación como actividad económica con el PIB. En él podemos verificar que se realizó un es-

CUADRO 1

PANAMA: INVERSIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN VIVIENDA,
Y SU RELACIÓN CON EL PIB - 1970 - 1980
(En millones de balboas).

Año	Inversión total	Inversión en vivienda	% de la inversión en vivienda	Relación de la inversión en vivienda / PIB
1970	82.2	24.8	30.2	2.4
1971	100.0	36.4	36.4	3.1
1972	130.1	37.0	28.4	2.9
1973	186.2	43.3	22.1	2.9
1974	250.3	56.0	22.4	3.1
1975	356.0	72.4	20.3	3.7
1976	408.2	57.9	14.2	2.9
1977	383.1	79.4	20.7	3.7
1978	377.8	80.1	21.2	3.3
1979	343.7	64.5	18.8	2.3
1980*	624.4	72.6	11.6	2.1

* Presupuestado

Fuente: Departamento de Población de División de Planificación Social, La Década Social, Panamá: MIPPE, 1983, s.p. (fotocopia del documento en proceso de publicación).

fuerzo cuantitativo importante para dar algún tratamiento al problema.

En este mismo orden de ideas se señala que para 1981 el Ministerio de la Vivienda concluyó 1301 viviendas, de las cuales el 55% se realizaron en la Ciudad de Panamá y en el Distrito de San Miguelito. La inversión efectuada fue del orden de los B/5.128.600.⁶

Respecto del financiamiento de los órganos del Sector Público, podemos apuntar que para el período 1981-1982, la banca privada dedicó en su cartera crediticia más de B/300.000.000 al financiamiento para la compra de viviendas. No obstante, las inferencias globales del trabajo realizado por el equipo de Panamá, indicaron que en el transcurso de la década el Sector Privado se dedicó, salvo contadas excepciones, a la construcción de viviendas de lujo para los estratos altos y medios altos de la población panameña, tendencia que comienza a variar a inicios de la década de los ochenta. Además, se consideró conveniente apuntar que, de acuerdo con las cuantificaciones de los bancos privados, se desconoce el volumen de construcciones incluidas en el apartado vivienda que luego se destinan a otros usos, al margen de la vivienda familiar

(edificios para oficinas, comercios, bancos, etc.).

El proceso de formulación de las políticas de vivienda

Los antecedentes de las políticas públicas de la década, que centran su atención en la vivienda de interés social para familias de bajos ingresos, los tenemos básicamente en tres trabajos: uno es el estudio de la Misión de Asistencia Técnica (International Development Services, Inc.) con la contraparte nacional que fue el estudio de Núñez y Asociados titulado Informe de Diagnóstico y Recomendaciones (1976). Este estudio aportó un análisis global, con recomendaciones concretas entre las que estaba la capitalización de los ahorros de los usuarios, a través de diversos mecanismos que se proponían como alternativa. Otro es el realizado por un equipo de técnicos del Ministerio de Vivienda, asesorados por una Misión Técnica del BID, denominado Plan de Viviendas de Interés Social, documento en el cual se trazan las líneas fundamentales de políticas y programas (1971).⁷ El tercero lo constituye la estrategia nacional para el desarrollo de la década 1970-80, que incluye el tema de la vivienda desde una perspectiva más global (1970). A ellos se suma la experiencia vivida por el IVU en varios ensayos de soluciones que se llevan a cabo, principalmente, en San Miguelito.

El estudio de las políticas en materia de vivienda, revela que en el período 1970-80 hubo coherencia y continuidad. La impresión de que las políticas habían estado supeditadas al

6. Informe Económico, Panamá: MIPPE, 1983, p. 73.

7. La Misión de Asistencia Técnica integrada por la Internacional Development Services, Inc. de Washington y por la contraparte panameña Núñez y Asociados elaboraron para el I.V.U. el Informe de Diagnóstico y Recomendaciones en marzo de 1967 en el cual se introduce como recomendación la aceptación de depósitos de los beneficios o la fusión de I.V.U. con la Caja de Ahorros, (pp. 119 a 123).

enfoque y los conceptos del ministro de turno quedan descartadas.

La Estrategia Nacional para el Desarrollo (1970-1980), en lo que respecta concretamente al desarrollo urbano y a la vivienda, reitera la preocupación de "contrarrestar la tendencia al desplazamiento de la población hacia el área metropolitana..., generar empleo y ofrecer servicios adecuados en otros centros en los que las fuerzas locacionales convergen más favorablemente y permiten un desarrollo más rápido".⁸

En el desarrollo de las líneas de acción correspondiente a la integración social, se analiza el componente de la vivienda desde el ángulo de la amenaza que representa para la paz social. En consecuencia, se dan orientaciones que buscan abaratar los costos para intensificar las soluciones de vivienda. Estas orientaciones que destacan que un programa de vivienda no es una rama económica con los efectos multiplicadores que genera. Se establece la correspondencia que debe existir entre programas de vivienda y el planeamiento, para evitar la anarquía y evitar altísimos costos correctivos posteriores.

Ante la inexistencia de un Plan Nacional de Desarrollo, en el primer quinquenio de la época, la Estrategia para el Desarrollo Nacional se convierte en el documento que establece las directrices políticas para la economía y para los diferentes grupos sectoriales. El caso de la vivienda es ilustrativo. Las líneas de política formuladas en el

documento en materia de viviendas, sirven de base a las políticas adoptadas por el organismo estatal de vivienda, y entre ellas sobresalen:

- a. Apoyo al pequeño ahorrador.
- b. Lograr cooperación de la población en programas de autoconstrucción.
- c. Utilización de "los mejores cerebros" para el diseño de técnicas que abarate los costos de construcción mediante el uso de materiales locales.
- d. Ordenamiento de las barriadas de emergencia.
- e. Asumir (el Gobierno) los servicios mínimos de urbanización.
- f. Canalización de fondos hacia el financiamiento de proyectos de vivienda.
- g. Promover la formación de cooperativas de vivienda.⁹

Las soluciones habitacionales de interés social contemplaron soluciones que enmarcan, desde el lote con servicios mínimos de infraestructura -(evidentemente con subsidio estatal a las familias)-, pasando por lotes con servicios mínimos de infraestructura, casas de dieciocho metros cuadrados, hasta soluciones definitivas de lotes completamente urbanizados y su correspondiente vivienda. En lo concerniente a los habitantes de estratos bajos de la población, en lugares circunvecinos del área metropolitana, se definió una acción de política por medio de la construcción de viviendas en edificios multifamiliares. Por último, se impuso la adquisición de tierras por

8. Panamá, Dirección General de Planificación, Presidencia. Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980, (Panamá: 1970). P. 170.
9. Loc. cit.

parte del organismo estatal responsable de la vivienda, como previsión para el desarrollo de proyectos.

Como ya lo señalamos en el apartado de rasgos generales de la evolución socioeconómica y política panameña, la Constitución Política de 1972, llevó implícita una posición más definida en el campo de la vivienda. Así, en su artículo 109 señala: "El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso".¹⁰

Como expresión institucional de este mandato, se crea en 1973, el Ministerio de la Vivienda, dentro de cuyas funciones está el adoptar decisiones determinativas y formular políticas específicas en el área de la vivienda. Además, le corresponde presidir el Banco Hipotecario Nacional (BHN), que se crea como la fuente directa de financiamiento para el MVI. De acuerdo con la configuración que fueron adquiriendo las políticas, no sólo de vivienda, sino de ordenamiento y control del desarrollo de la región metropolitana, se infiere un esfuerzo de los diferentes niveles de gobierno por resolver los problemas inmediatos de la población, identificar esfuerzos y encontrar soluciones a estos problemas mediante la participación organizada de moradores, con base en las agrupaciones creadas, como las juntas agrarias con asentamientos campesinos, las juntas comunales o comités regionales, cooperativas de vivienda, etc.

Se puede apuntar también, que las acciones que se anuncian van enmar-

cadadas en el propósito de desalentar la migración hacia la ciudad. De allí que se enfatice el desarrollo de Proyectos de Nuclearización que integraban el sector vivienda con programas del sector salud, planificación económica, desarrollo agropecuario y educación, entre otros.

Las acciones de política otorgan prioridad a la Política Habitacional de Desarrollo Urbano. Dentro de esta se enmarca, como aspecto igualmente prioritario, a las viviendas de interés social. Se incluye dentro de esta línea de política lo relativo a:

- a. La regeneración de las barriadas de emergencia, especialmente de las ciudades de Panamá y Colón.
- b. La introducción del concepto de Planificación Metropolitana, que llega a definir los linderos de la región metropolitana incluyendo a la entonces Zona del Canal.
- c. Se involucra y se asesora a los gobiernos locales en este asunto, y
- d. Se concreta la función de la investigación urbana.

Otra línea de acción política que se denominó Políticas Básicas se dedicó a la atención de problemas especializados del desarrollo urbano y a las posibilidades de la coordinación multi-sectorial. Entre ellos, podemos mencionar la integración de una red planificada de interrelaciones entre los principales centros urbanos del interior de la República, y el desarrollo de áreas especiales que tratan de evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, tanto del Canal de Panamá como de las

10. República de Panamá. Constitución Política. (Panamá: 1983).

hidroeléctricas. La tercera línea de acción importante que se precisó como política oficial, fue la relativa a la participación de la comunidad en la etapa de formación de proyectos de vivienda, en especial, en el diseño de soluciones habitacionales para el área rural. Dentro de esta tercera línea se incluyen otras medidas, como la sustitución del abono inicial por una política de ahorro; la institucionalización del descuento directo, tanto para los proyectos estatales de vivienda como para los privados; la política de incentivos para el sector privado, una de las cuales llevó la revisión de los usos del suelo, y a la importación de insumos directamente por parte del Estado, a fin de abaratar los costos a las empresas constructoras.

La formulación de políticas de vivienda efectuada de 1975 a 1976 tiene un claro carácter técnicoadministrativo, pero es también de orden político. Se observa el énfasis que se pone en el desarrollo urbano, por medio de una concepción global del problema, que no elude la participación poblacional ni de la empresa privada. Recoge y amplía políticas anteriores, pero también tiende a modificarlas.

Hay que tomar en consideración que en ese período, el sector construcción vivía las consecuencias de las alzas de los intereses bancarios, las cuales incidieron violentamente en los costos de materiales y del equipo, así como en el financiamiento. Esta situación, unida a la imposibilidad de utilizar la válvula acostumbrada, que es la reducción de costos de mano de obra, en virtud de las protecciones laborales del nuevo Código de Trabajo, redujo la inversión privada en forma significativa.

Cabe destacar que en las políticas formuladas hasta ahora se ponen de manifiesto cambios importantes y más definidos que son la formulación de las políticas de inicios de los setentas. Así, en lugar de plantearse acciones respecto de los grupos marginados, en el sentido de erradicar tugurios, se pasa a una posición de carácter global, y se habla de la producción de planes parciales para la regeneración de las barriadas marginales. Respecto de la infraestructura para la vivienda, sobre todo en lo que concierne a las previsiones para las áreas urbanas, se impuso el desarrollo y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas del Canal de Panamá y la represa del Bayano.

Institucionalmente hablando, se constituye el sector vivienda por medio de un decreto ejecutivo. Después de 1976 se dan cambios de matiz en la formulación explícita de las políticas, en el sentido de que se amplía el concepto de desarrollo integral urbano. Por ello se entendería que el ministerio rector del sector vivienda (MIVI), desarrollaría proyectos de construcción de viviendas, con los servicios de infraestructura urbanística completos, además de que las tareas específicas en la construcción deberían contar con la participación de la empresa privada.

La década de los ochenta

A su inicio, se elaboraron dos documentos que orientarían la gestión en viviendas. El primero fue denominado "La Estrategia para la Década del Ochoenta" y el segundo, "Bases para el Desarrollo Económico y Social de Panamá". Pareciera que el fin de

ambos documentos fue el de orientar a los gobiernos de turno, hasta que se definiera oficialmente un Plan de Consenso con los grupos involucrados.

Los cambios sustanciales en cuanto a la formulación de políticas que se derivan de estos documentos, se pueden señalar así: el problema de la vivienda debe enmarcarse en la definición de la política global de asentamientos humanos y en las directrices de la planificación del desarrollo urbano.

A nivel operativo, los objetivos planteados van orientados a obtener el máximo de reducción de los costos de las soluciones de vivienda, por medio del aprovechamiento del avance tecnológico en este campo, y el establecimiento de modificaciones legales para organizar a nivel de la sociedad como un todo, la construcción de viviendas.

Respecto del sistema de financiamiento para la vivienda, las directrices van en el sentido de:

- Canalizar y fortalecer los recursos de empresas que tienen que ver con la construcción
- Fomentar y fortalecer los mecanismos de captación de fondos como las asociaciones de ahorro y préstamo.

Por su parte el MVI se propuso ampliar las oportunidades de acceso a la vivienda, poniendo en el primer lugar de prioridad, a los sectores marginados. Consecuentemente, esto traería aparejado la reducción de los costos de las viviendas, y detener la migración del campo a la ciudad, con-
julio/1987-junio/1988

solidando la meta última de mejorar la calidad de vida.

En los niveles operativos, se propuso ofrecer soluciones de vivienda compatibles con una nueva concepción urbanística denominada "apartamentos de baja altura y alta densidad (ABAAD)". En 1982 fue creada una Comisión Inter-institucional con el fin de elaborar una estrategia político financiera para el sector vivienda. Esta Comisión es presidida por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), y está integrada por las entidades del sector (Ministerio de Vivienda, Caja de Ahorros, Caja de Seguro Social, Banco Hipotecario Nacional) más el Banco Nacional y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Resultados generales de las políticas ejecutadas (1970-1983)

Ya que la vivienda constituye uno de los tres subsectores básicos del sector construcción, se hace necesario, revisar de manera global el comportamiento de este sector, a fin de comprender con mayor profundidad, las implicaciones que tiene su funcionamiento para el caso de la vivienda.

Comportamientos del Sector Construcción

"La tasa promedio de crecimiento del sector construcción en el período 1970-1973 fue de 10%, superior al

crecimiento de la economía en su total que fue de 7.2%".¹¹

"El PIB de la construcción llegó a su etapa de máximo crecimiento en los años 1973 y 1974 para luego iniciar un período de desaceleración que se extiende hasta 1978 e inicia una lenta recuperación en los últimos años de la década".¹²

Hubo, además, desde inicios de la década, una especie de división de campos, mediante el cual, la acción estatal se ocupaba de las viviendas de interés social y el sector privado de la construcción de locales comerciales y de viviendas de lujo y para clase media alta. (Ver gráficos 1 y 2).

Hacia 1972 se inician las dificultades cuando comienzan a aumentar los intereses bancarios, que para esa época oscilaban entre el 6% y el 8%, lo cual incide a su vez en las fuentes de financiamiento que mantenían intereses blandos del orden del 2 al 4%.

En 1973 los intereses bancarios habían ascendido al 10% y al 14% para el período 1975-1978.

En cuanto a los costos de los materiales de construcción, éstos se incrementaron en un 8% para 1973, y para el período 1975-1978, ascienden entre un 30 y un 50% encareciendo a su vez el equipo. Además de esto, se presenta, ya en 1973, una sobresaturación del mercado de las viviendas de lujo.

El papel del Estado en períodos de crisis se hace sentir fuertemente, así, observamos en los cuadros 2

11. "La Construcción. 1. Evolución de la Construcción en la Década del 70", reproducción parcial del Informe Técnico en fotocopia, Panamá: Comisión Bancaria Nacional, 1983, p. 1.

12. Loc. cit.

y 3 siguientes, el comportamiento cíclico de los subsectores del sector construcción.

En el primero, la inversión privada se mantuvo en un grado mayor que la pública, como veremos en cuadro aparte, pero en los otros dos, la acción del Estado fue determinante. El subsector edificios no residenciales refleja la inversión constante del Estado en hospitales, centros de salud, escuelas y edificaciones públicas. La inversión estatal en el subsector de otras construcciones para darle a la economía una mejor infraestructura, fue realmente impactante.

La acumulación de estas situaciones causa una contracción de la inversión privada en la construcción, que como consecuencia, genera un decrecimiento en la oferta laboral y por ende, desempleo. Como defensa, los obreros se organizaron en el Sindicato Unido de Trabajadores de la Construcción (SUNTRAC), y comienzan a presionar por estabilidad. En respuesta, el sector patronal se consolidó en la Cámara Panameña de la Construcción, resultando que, en el caso de Panamá, tanto en el Sector Privado Empresarial (dedicado a la construcción) como en el sector obrero del ramo, se encuentran organizados en gremios únicos.

Otro agravante que se presenta, es resultado de la incorporación de tecnología moderna, que como consecuencia lógica y ya conocida, acarrea e incrementa el desplazamiento de la mano de obra por maquinaria.

El nuevo Código de Trabajo que entró en vigencia para una época, sirve de punto de apoyo para asegurar la

CUADRO 2
PANAMA: EVOLUCION ESTRUCTURAL DEL SECTOR CONSTRUCCION
(en millones de balboas)

Subsectores	1970	1971	1972	Años		1975	1976	1977	1978
				1973	1974				
Vivienda	46.7	59.5	76.3	73.3	29.3	32.1	28.0	41.2	42.3
Edif no residenciales	39.3	61.5	62.4	59.4	45.4	53.6	41.0	36.4	62.0
Otras Construc.	27.2	31.2	33.3	38.9	51.5	66.5	115.1	49.9	73.9

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1980.

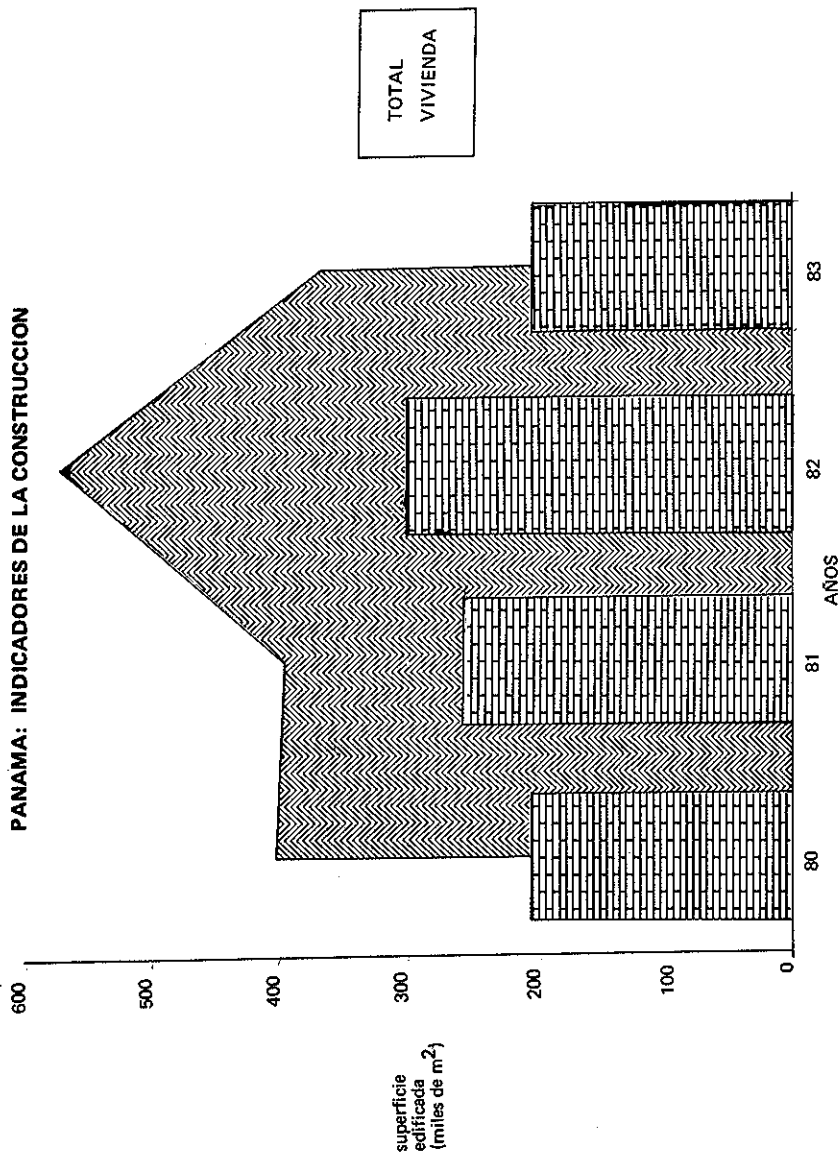
CUADRO 3
PANAMA: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PUBLICO
Y PRIVADO 1970-1980

Año	Total	Sector Público (MIV)	Sector Privado
1970	4.393	445	3.948
1971	7.370	1.681	5.689
1972	7.028	1.023	6.005
1973	6.680	206	6.474
1974	5.308	1.233	4.075
1975	4.429	1.119	3.310
1976	6.967	4.538	2.429
1977	8.295	5.724	2.571
1978	6.418	3.531	2.887
1979	4.996	1.858	3.138
1980	3.834	1.206	2.628
TOTAL	65.718	22.564	43.154

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Dirección de Estadística y Censo-Contraloría General de la República.

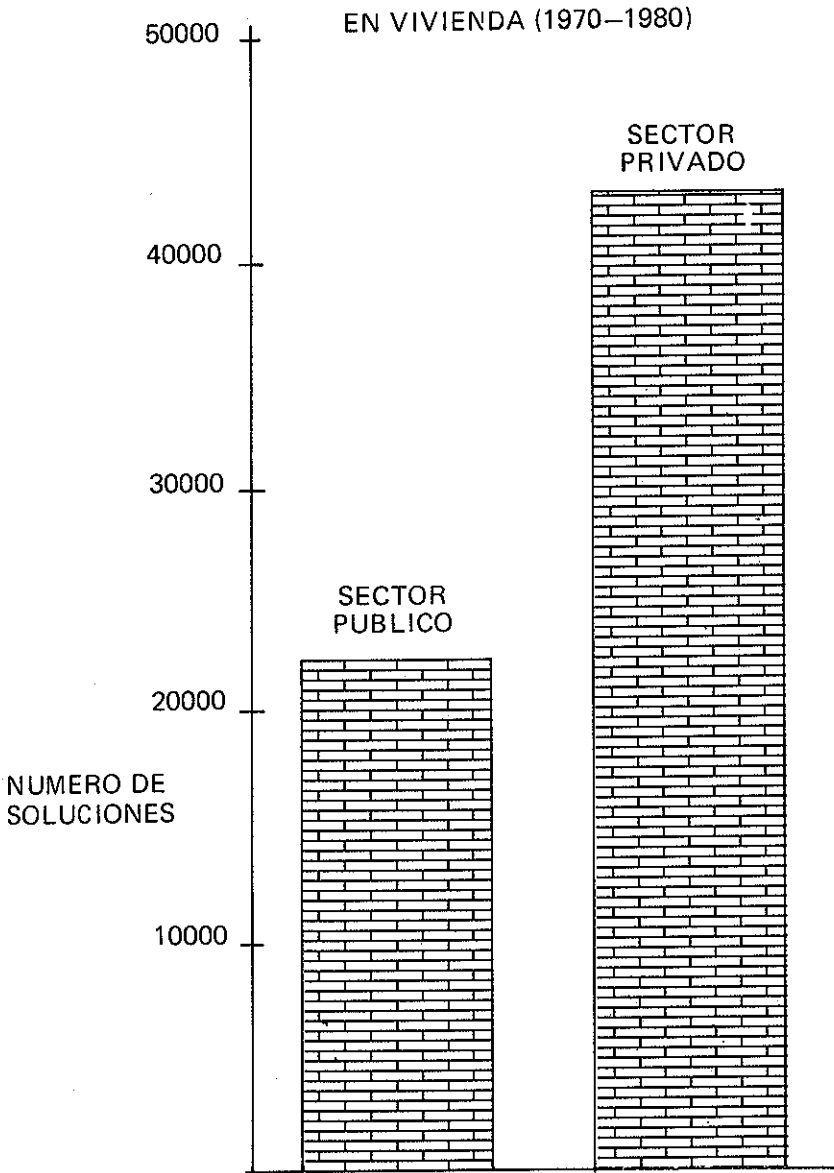
GRAFICO 1

PANAMA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION



Fuente: Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina y El Caribe de 1985. Vol. 1, p. 506.

GRAFICO 2



Fuente: ICAP y Universidad de Panamá. Unidad de Investigación del Departamento de Administración Pública. Política de Vivienda y Pobreza Crítica en el área Metropolitana de Panamá. (San José, 1985).

protección del trabajador, y pretende buscar el equilibrio en las relaciones obreropatronales, a través de las negociaciones de las convenciones colectivas celebradas entre ambos gremios. Consecuentemente, las pretensiones obreras chocan con los intereses amenazados de las empresas constructoras, llegando las más débiles a la quiebra.

Con el colapso del Sector Privado de la Construcción, aunado éste a los compromisos adquiridos por el Estado, se dan las condiciones para que el gasto público se oriente obligatoriamente, no sólo a la construcción de viviendas sino también a la construcción de obras de infraestructura que mantienen activa la construcción.

El problema de la vivienda se agudiza más con la contracción global de la economía, y el Gobierno procede a congelar los alquileres de menos de B/250.00 y a actualizar la existencia de los organismos mediadores, creando las Comisiones de Vivienda.

Igualmente, se crean apoyos al sector privado, en términos de incentivos tributarios, cambios en los usos del suelo urbano para el desarrollo de áreas comerciales, gestiones de financiamiento con intereses blandos, importación de insumos por parte del Estado, para disminuir los costos a los constructores, etc.

Al analizar la inversión de vivienda en términos de soluciones, (Véase Cuadro 3), podemos inferir que en la medida en que la inversión privada se contrae, la inversión estatal aumenta y viceversa.

Puede colegirse, además, la conclusión de que la recuperación señalada en párrafos anteriores para el

trienio 1976-1978, se debió al incremento de las inversiones públicas en el sector, y fueron superiores a las del Sector Privado en los tres subsectores, incluyendo el de vivienda.

Durante la década se procuró crear incentivos de diversa naturaleza para el Sector Privado, algunos mediante leyes, otros por medio de incentivos fiscales y otros por regulaciones, cambios en los usos del suelo urbano para el desarrollo de áreas comerciales, importación de insumos por parte del Estado, para disminuir los costos, etc.

Financiamiento para la vivienda

Las medidas y acciones de política que se intentaron, definieron, al menos a nivel formal, un fortalecimiento para el financiamiento de la construcción de viviendas. Por ejemplo, en 1970 (Ley 104 de 1974), se especificó que los bancos no hipotecarios que funcionaran en el país y recibieran depósitos de ahorros locales, estarían en la obligación de invertir en la República de Panamá un mínimo de 50% de tales depósitos en préstamos hipotecarios para viviendas de interés social.

Se definió asimismo, que la Comisión Bancaria Nacional determinaría, en consulta con el Ministerio de la Vivienda, el que ese 50% fuera, realmente, orientado a cédulas, títulos o bonos que devengaran intereses emitidos por el Banco Hipotecario Nacional y exclusivamente para vivienda.

La Comisión Bancaria Nacional desarrolló o intentó poner en práctica este precepto, mediante dos circulares

emitidas en 1977, cuatro años después de aprobada la Ley, la cual buscaba resolver el problema de la entidad receptora (para lo cual se escogió en forma transitoria pero indefinida, a la Caja de Ahorros) y, fijar los plazos para el cumplimiento de la citada disposición legal.

A pesar de que 26 bancos hicieron sus depósitos en la Caja de Ahorros, la eficacia en el cumplimiento del artículo, evaluada a principios de 1978, fue muy relativa.

No todos los bancos notificaron sus depósitos, dado que las condiciones para efectuarlos no fueron claramente establecidas.

Otra medida de política en este campo, la constituyó la retención de la segunda partida del décimo tercer mes. (Este pago se cancela en tres partidas durante los meses de abril, agosto y diciembre). En consecuencia, el pago del mes de agosto se destina íntegramente a proyectos de vivienda. Esta medida tuvo relación directa con la mayor participación del Estado en la construcción de vivienda, y coincide con el período crítico de participación del Sector Privado.

Los gráficos 3 y 4 constituyen una fuente de referencia para ilustrar la contracción de los precios de la construcción en la década 1970-1980, así como los cambios ocurridos en el financiamiento para la vivienda.

Para la década de los ochentas, las indagaciones dan cuenta de que en lo que concierne al número de permisos de construcción que otorga el Estado por medio de sus instituciones, en el primer semestre de 1981, el sector mostró una tasa de crecimiento del julio/1987-junio/1988

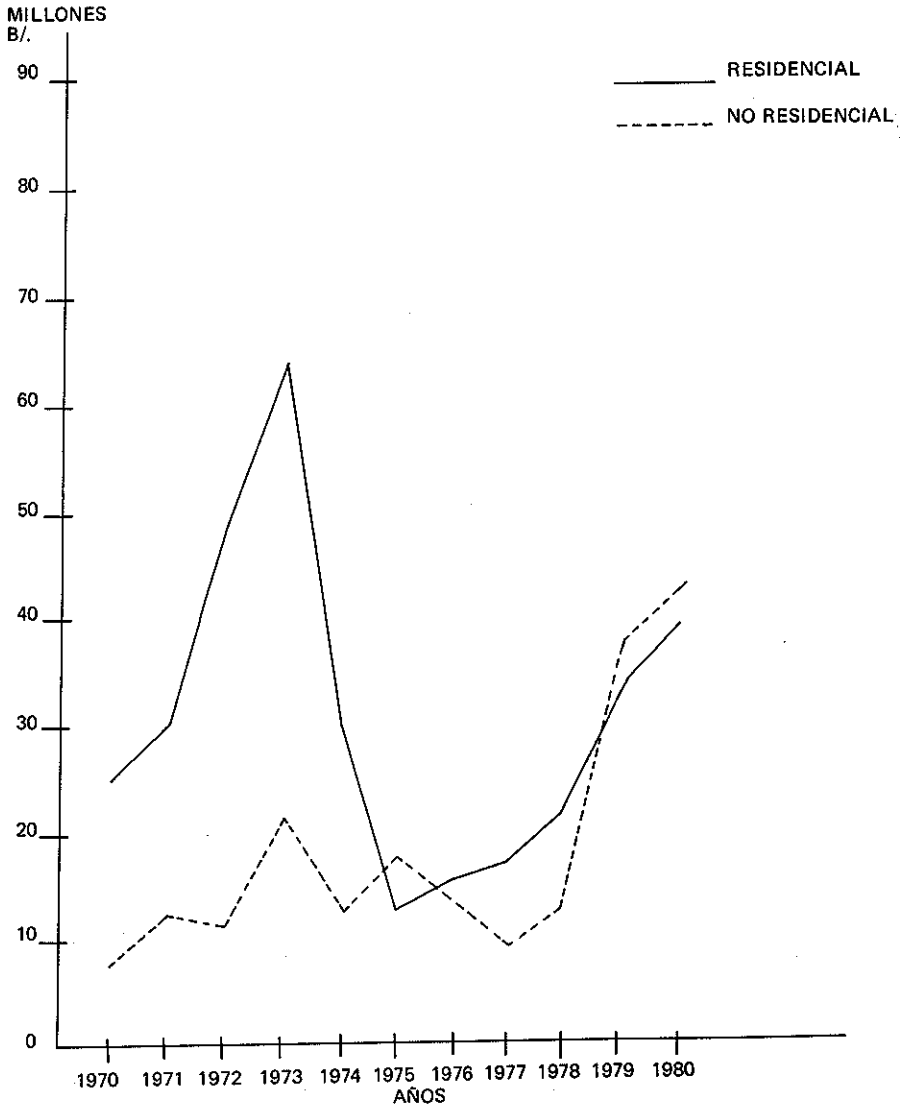
orden de un -10.5% menos a la que se produjo en el mismo período de 1980. (76.5%).

También, se deduce que la demanda comercial por vivienda se produjo en los estratos medios de la sociedad, los cuales ponen de manifiesto, la meta de adquirir viviendas por un valor no mayor a los B/20.000.00. Pese a ello, las tasas de interés representan, aún para estos estratos, una de las principales dificultades para procurar la adquisición de una vivienda. Así, vemos que el promedio mensual de la tasa de interés sobre préstamo para vivienda, con vencimiento de cinco a diez años, registró un valor de 11.4%, 12.0% y 13.0% para 1979, 1980 y 1981 respectivamente.

A este panorama, es necesario ponerle énfasis, revisando los indicadores básicos sobre Panamá, los cuales dan cuenta de una alta concentración de ingresos en los rangos salariales entre los B./200.00 y B./400.00. En consecuencia, para los grupos sociales ubicados en estos ingresos, se hace materialmente imposible optar por soluciones de vivienda con plazos menores de los diez años, por el alto monto de las mensualidades por pagar. Trabajos consultados por el equipo de investigación informan concluyentemente lo siguiente: "...alrededor de 5% de las familias de la Ciudad de Panamá no tiene un nivel de ingreso suficiente para garantizar una accesibilidad a un proyecto de B./25.00 mensuales, alrededor de 25% de las familias no tienen una accesibilidad de un proyecto de B./45.00 mensual y alrededor de 45% de las familias no alcanzan un proyecto de B./70.00 mensual. En la Ciudad de Colón los resultados muestran que alrededor del 20% de las

GRAFICO 3

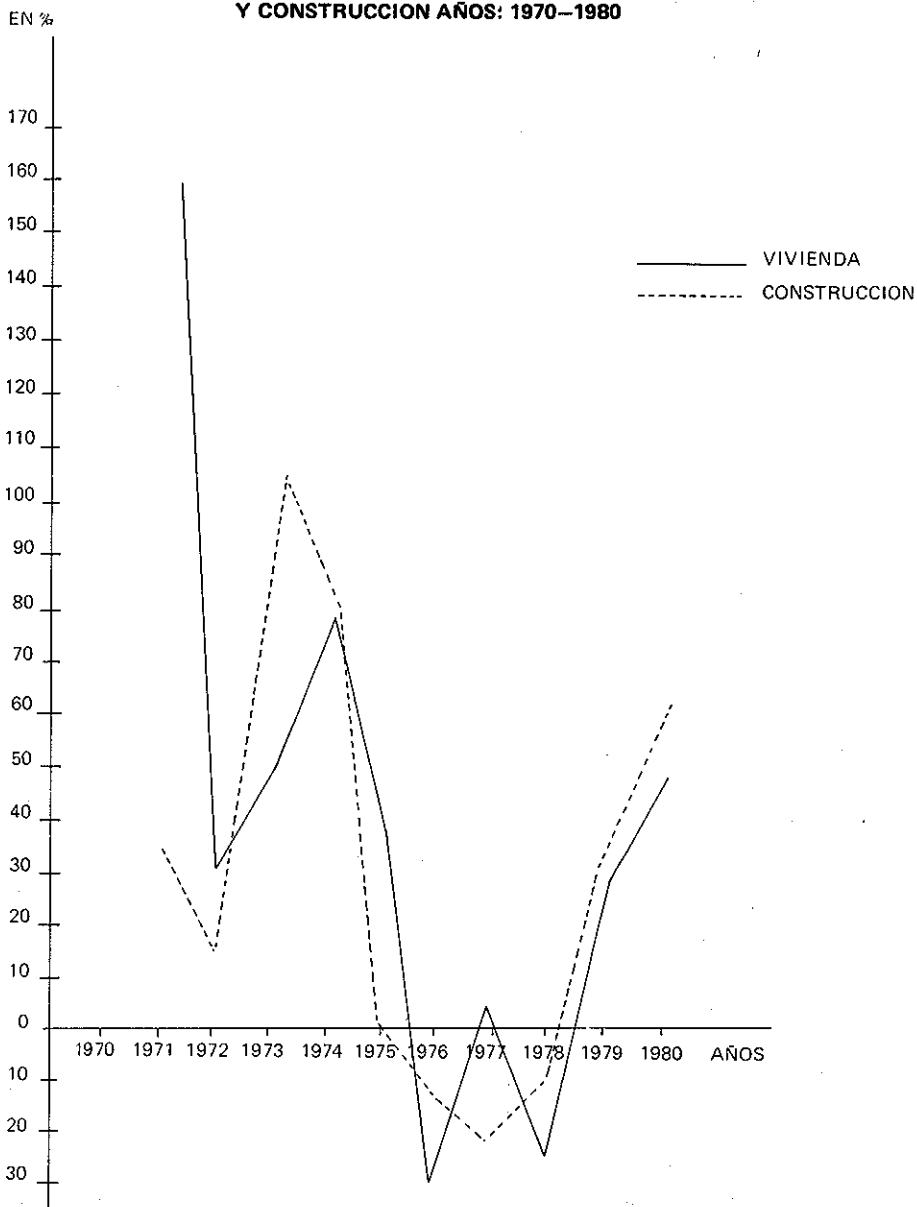
VALOR DE LAS CONSTRUCCIONES ADICIONALES Y REPARACIONES
EN EL DISTRITO DE PANAMA AÑOS 1970-1980



Fuente: Comisión Bancaria Nacional, Panamá, marzo de 1984.

GRAFICO 4

CAMBIOS PORCENTUALES DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL SISTEMA BANCARIO A LOS SECTORES DE VIVIENDA Y CONSTRUCCION AÑOS: 1970-1980



Fuente: Comisión Bancaria Nacional, Panamá: Marzo de 1984.

familias no tienen niveles de ingresos suficientes para participar en proyectos de B./25.00 mensual alrededor de 50% de las familias no alcanzan un proyecto de B./45.00 y más que 75% de las familias no tienen niveles de ingresos para participar de un proyecto de B./70.00 mensual. Se ha fijado la propensión de pago entre 12.6% y el 15% por Panamá y entre el 8.2% y el 12% por Colón.¹³

De estos trabajos, se infiere que para el Area Metropolitana, el 60% de las familias no tiene acceso a proyectos de B./70.00 mensuales.

Examinando los créditos comerciales para vivienda, respecto del período de 1981 a setiembre de 1983, vemos que la banca hipotecaria es quien ha absorbido el mercado, por lo que los créditos otorgados al sector vivienda por parte de la banca comercial, han crecido con cierta restricción. El Cuadro 4 ilustra la inferencia anterior.

La vivienda de interés social recibió, durante este período, un importante impulso de la Caja de Ahorros. Esta institución autónoma se orienta a dos sectores: Banco y Finanzas por una parte, y Vivienda por otra. (Decreto No. 148 de 28 de diciembre de 1979. Gaceta Oficial No. 18978 de 28 de diciembre de 1979). Sus funciones principales son financiar proyectos que comprendan la urbanización y construcción de viviendas en cualquier parte de la República, recibir depósitos en cuentas de ahorro, emitir títulos hipotecarios, estampillas y bonos de

13. Rupert, Peter, Necesidades Básicas en el Sector Vivienda. Primera Parte, Panamá: MIPPE-OIT, junio de 1982, s.p.

CUADRO 4

PANAMA: CREDITOS OTORGADOS AL SECTOR VIVIENDA POR LA BANCA HIPOTECARIA Y COMERCIAL 1981, 1982 Y 1983 (En millones de balboas y saldos a final de periodo)

Año	Hipotecaria	%	Comercial ¹	%
1981	233.5	-	210.1	-
1982	273.0	16.9	206.2	1.9
1983 ²	301.5	10.4	206.3	-

1. Se refiere a una muestra de ocho bancos que representan el 86% del total de los créditos en los bancos comerciales.

2. Corresponde al mes de setiembre.

Fuente: Comisión-Bancaria Nacional, Panamá: 27 de enero de 1984.

ahorros con garantía de su patrimonio y capital, administrar bienes raíces y préstamos a personas a personas naturales, jurídicas o del Estado.

La participación del Estado pone de manifiesto que éste asume la mayor parte de la inversión en vivienda social, precisamente en el período en el que la banca comercial disminuye su aporte en términos de financiamiento, en tanto que la banca hipotecaria privada financia tan sólo la cuarta parte de los créditos concedidos a la construcción de este tipo de vivienda (véase Cuadro 5).

De acuerdo con su naturaleza, la Caja de Ahorros, funciona en condiciones idénticas al Sistema Bancario Común, financiando proyectos del Sector Privado.

CUADRO 5
 PANAMA: CREDITOS CONCEDIDOS
 PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
 ENERO-SET. 1983
 (en miles de Balboas)

Monto	Caja de ahorros	Bancos Hipote- carios Privados
20.000 y menos	6.382.3	1.804.7
20.000 - 30.000	5.014.7	1.804.7
Total de acumulados y de estratos de 30.000 y menos	11.397.0	3.609.5

Fuente: Departamento de Análisis Económico de la Comisión Bancaria Nacional, Panamá: 1984.

Inicios de la década de los 80

La inversión del MIVI a inicios de los ochentas se concentró en la Ciudad de Panamá y en el Distrito de San Miguelito, y se dedicó a terminar proyectos de vivienda iniciados con anterioridad, parte de la infraestructura de Puerto Escondido y, a proyectos de mejoramiento habitacional, dentro de los cuales destacan la construcción de barracones y rehabilitación de casas condenadas en zonas deterioradas del casco.

El Banco Hipotecario por su parte, dedicó gran parte de sus inversiones, además de financiar las actividades del MIVI, al fomento de viviendas por medio de las asociaciones de ahorro y préstamo, las cooperativas, la compra de hipotecas a la banca privada y otros.

A la Caja de Ahorros le correspondió, en parte, hacer frente al decrecimiento en la concesión de préstamos para viviendas de interés social, de allí, el impulso dado a los préstamos para financiar viviendas de menos de B/16.000.00. En este tipo de préstamos la Caja de Ahorros entre 1981 y 1982 presentó un incremento relativo de 376.4%.

En el caso de la Caja de Seguro Social, la expansión de su cartera de préstamos hipotecarios a través de un programa colectivo de financiamiento de viviendas, tuvo como propósito atender el sector de ingresos medios, al cual se le hacía imposible tener acceso a soluciones de vivienda con condiciones de financiamiento de menos de 10 años, por el monto de las mensualidades y las tasas de interés. Para este programa se invirtieron más de 100 millones de balboas en viviendas con valores entre B/15.000 y B/40.000.

La segunda partida del décimo tercer mes contribuyó a financiar los proyectos estatales en 1981 y 1982. De esta fuente se dejaría de disponer en 1984.

La inversión estatal programada para 1983 tuvo un monto global de B/89.593,00, lo que representa el 16.7% del presupuesto total de inversiones públicas. La observación de la distribución de esta partida, muestra la reducción en algunas entidades tal y como se esperaba por los señalamientos efectuados en párrafos anteriores.

La reducción de los fondos asignados al sector vivienda y su distribución mayor hacia la Caja de Ahorros y la Caja de Seguro Social, debilitan la gestión directa del Ministerio de la Vivienda, hacia las postrimerías de

la década del 70 y el inicio de la década del 80. Esta reorientación obedece al retorno a la concepción tradicional de un Estado cuya función sea eminentemente normativa y de apoyo al sector privado.

Pese a los esfuerzos del Sector Público por poner énfasis en las tareas de vivienda, es evidente que el problema no podrá ser del todo resuelto. El panorama se presenta sombrío ya que el 60% de la población del Área Metropolitana no tiene posibilidades de pagar mensualidades de B/70.00. Por su parte, el Sector Privado está supeditado también a la oscilación de las tasas de interés y al aumento de los costos de los insumos importados para la construcción y sus objetivos no giran precisamente, alrededor del beneficio social.

Población beneficiada

El Ministerio de Vivienda definió a inicios de la década de los setentas, lo que constituiría la vivienda de interés social. Así, los grupos familiares que eventualmente serían beneficiados con una vivienda de ese tipo serían aquellos con máximo cuatro personas, con ingresos menores o hasta B/300.00. Los pagos que harían por sus viviendas no excederían del 20% del ingreso familiar y el interés hipotecario no excedería el 9% anual.

Pese a estas demarcaciones y a algunas especificaciones más de medida de la construcción, del terreno y del precio de la vivienda, las interpretaciones que se han hecho de la vivienda de interés social han sido múltiples.

Esta multiplicidad interpretativa condujo a una distorsión de las características de los beneficiarios hacia la mitad de la década del setenta. A ello hay que agregar dos factores que deforman completamente el espíritu que orientó la búsqueda de la solución habitacional a los estratos bajos de la población. Entre los más importantes cabe destacar el que la solución de vivienda para los estratos medios de la población quedó desatendida. Por otra parte, el aumento acelerado de los intereses bancarios, les cercenó las posibilidades de financiarse la compra de la vivienda. Consecuentemente, el Sector Privado por su parte, contrajo la inversión en construcción de vivienda para sectores medios y la inflación desincentivó concluyentemente "arriesgar" el capital en viviendas para alquiler o para la venta, si la capacidad adquisitiva de los estratos medios iba continuamente deteriorándose por las causas señaladas.

Al no ser atendidas las demandas de solución al problema de la vivienda por parte de los estratos medios, el Estado interviene directamente, incorporando estos estratos proletarizados a aquellos que se habían tipificado como bajos. El MIVI tuvo que sufrir altos niveles de morosidad de los estratos bajos, por lo que paulatinamente las asignaciones de vivienda recaen en grupos con mayor capacidad de pago y que obviamente serían los estratos medios.

Durante los primeros años de la década del 80, la crisis económica tuvo, como era de esperarse, un nuevo desencadenamiento de los movimientos migratorios hacia la capital. Las

barriadas surgidas con posterioridad a los censos de 1980 por invasiones organizadas, se han multiplicado y acentúan el déficit de vivienda. Aunque no se ha evaluado el efecto de su magnitud, no deja de ser relevante que tan sólo en los últimos dos años, no menos de 20 invasiones organizadas se han llevado a cabo con una movilización inicial oscilante por invasión entre 50 y 200 familias, a las cuales se van acondicionando otras con el transcurrir del tiempo. Los criterios o razones más frecuentes para las invasiones son: el deseo de poseer un pedazo de tierra propia, el acceso a los servicios que ofrece la ciudad, las oportunidades de obtener mejores salarios por el mismo trabajo en la ciudad, y la búsqueda de un futuro más promisorio para sus hijos.

Con los costos que ha dejado la inflación, evidentemente, los migrantes no califican siquiera para los proyectos de lotificación. En el otro extremo está la demanda cada vez más cerrada de las viviendas de lujo.

El Sector Privado, por medio de las empresas constructoras, específicamente por medio de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC) y la Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá, han venido exigiendo una serie de prerrogativas para decidirse a participar en la actividad de la construcción.

Algunas de estas reclamaciones fueron atendidas durante la gestión presidencial del Dr. Nicolás Ardito Barletta, cuando fueron aprobadas nuevas leyes de incentivos.

Las condiciones objetivas de la demanda parecen centrar actualmente el interés de la empresa privada en los sectores de la población con ingresos

medios y medios bajos, para quienes estarían dispuestos a construir viviendas individuales o de apartamentos, siempre y cuando el Estado acceda a sus demandas. De acuerdo con sus puntos de vista, el Estado debe mantener su responsabilidad ejecutiva ante los sectores marginados y asumir una función de carácter normativo para el resto.

En relación con los sectores marginados, las iniciativas que se tomen durante la década deberán considerar dos criterios fundamentales. El primero es de carácter cultural de los usuarios que moldea los estilos de vida, formas de comunicación y relaciones comunitarias, así como la distribución y uso del espacio en las viviendas, expectativas hacia las autoridades y hacia su futuro. El segundo es de carácter tecnológico, que adquiere relieve por las carencias económicas. O sea, que el tipo de construcción, de materiales, de distribución espacial y las exigencias en términos de los estándares urbanos, deben adecuarse más a las condiciones de la realidad panameña que a la impuesta por organismos internacionales que trabajan con marcos de referencia sofisticados de países desarrollados.

Conclusiones

Institucionalmente hablando, existe un aparato público dedicado a las tareas y a la determinación de políticas en el sector vivienda. Este sector, como se señaló antes, está constituido por el Ministerio de la Vivienda como ente rector, el Banco Hipotecario Nacional, la Caja de Ahorros y la cartera de inversiones hipotecarias de la Caja de

Seguro Social. No obstante lo anterior, algunas otras instituciones del Sector Público participan en razón del servicio que prestan. Así, se cuenta con el concurso del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y el Ministerio de Obras Públicas.

Otras instituciones que no forman parte del sector formalmente, pero que, en razón de su trabajo técnico, abordan el tema y coordinan con las entidades del sector, son el Ministerio de Planificación y Política Económica, por medio de sus oficinas de asesoría económica, presupuesto, proyectos, desarrollo urbano y análisis demográfico y la Comisión Bancaria Nacional.

Como se observará, el sector es cubierto por una red compleja de entidades cuyos enfoques responden a intereses diferenciados o especializados. En algunos casos, se llevan a cabo evaluaciones de manera conjunta en aspectos específicos, pero en otros se repiten esfuerzos.

Los instrumentos estadísticos para dar seguimiento al comportamiento del sector construcción son aún muy rudimentarios, lo que incide en su validez. La Cámara Panameña de la Construcción ha realizado estudios importantes y levantado estadísticas interesantes.

No obstante lo anterior, las inferencias del estudio llevan a poner énfasis en el hecho de que el gobierno tendrá que aclarar, aún más, campos o ámbitos de acción y responsabilidades.

Otro aspecto que normalmente pasa desapercibido en las evaluaciones de los planificadores y otros técnicos, se refiere a las conocidas acciones de

política denominadas regulaciones sobre criterios de decisión. Estas regulaciones inciden en la determinación de las características que debe reunir el funcionario elegido como cabeza de la entidad para imprimirle una determinada orientación a sus políticas o ganar la confianza de sectores sociales específicos. Esta técnica ha sido empleada, al igual que en otra entidades, para el caso de la vivienda. De este modo, tenemos que se eligió un claro representante del Sector Privado cuando el Estado intervino mayormente en el sector, se construyó el mayor número de viviendas y se eligieron funcionarios considerados como progresistas cuando el Estado inicia el proceso de retornar a sus posiciones tradicionales.

Finalmente llama la atención que en los estudios y evaluaciones efectuadas no se recurre a la consulta de opinión de los usuarios. Es quizás, en este aspecto en el que radica gran parte del mérito de este proyecto, el cual desarrolló una investigación de campo, cuyos resultados se exponen en un volumen diferente al utilizado para realizar esta sinopsis.

Los instrumentos de recolección utilizados para cada una de las tres partes en que se dividió la investigación, según el equipo panameño, fueron elaborados contemporizando con los intereses del equipo central del proyecto. En el caso de la investigación de campo fueron incorporados aspectos importantes para Panamá como fueron: la búsqueda de alternativas de políticas, la opinión sobre los proyectos de vivienda y la población beneficiada de los mismos y expectativas frente a los cambios en las leyes de vivienda.

Se puede afirmar que el estudio de las políticas durante la década del setenta, revela que hubo consistencia y continuidad en las acciones de política en vivienda, a pesar de la crisis económica de mediados de la década.

Asimismo, en la nueva Constitución Política de 1972 se pone un énfasis en la necesidad de elaborar una política nacional de vivienda, y se eleva a nivel de ministerio a la entidad responsable del sector.

Para la región metropolitana, se establece un orden de prioridad en el reordenamiento del suelo urbano por medio de los planes de renovación urbana y se da énfasis a la vivienda de interés social.

Se reitera durante toda la década la formulación de políticas de protección al sector privado, legislación y la utilización de diversos mecanismos y medidas de política.

En los años ochenta, se destaca la formulación de políticas que inserta el problema de la vivienda en el marco de la política global de asentamientos humanos. También se enfatiza en la reducción de costos de las soluciones de vivienda y se modifican los criterios y sistemas de financiamiento.

Se planteó la necesidad de definir también el uso de viviendas y espacios

de las áreas revertidas de conformidad con los Tratados Torrijos-Carter.

En cuanto a los resultados generales de las políticas ejecutadas, vemos que en los setentas se asiste a un énfasis en la construcción de la vivienda de interés social. En este sentido, en el período 1970-1974 el sector construcción crecía a un ritmo más acelerado que el de la economía como un todo.

Para los primeros años de la década del ochenta, el comportamiento del sector construcción no ha logrado estabilizarse. Su participación se circunscribe a las concesiones por parte del Estado en condiciones en que éste tiene su capacidad de respuesta muy limitada.

Los hechos demuestran que ha sido la banca estatal la que ha dado cobertura a los proyectos de interés social, por lo que hay justificadas reservas en el sentido de que la banca privada se interese en este tipo de proyectos, especialmente si se consideran los altísimos costos de los materiales de construcción, las actuales condiciones de financiamiento, y las utilidades esperadas de los constructores ante una población con una capacidad adquisitiva cada vez más pobre.

ANEXO 1

PANAMA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y TENENCIA DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS, SEGUN LOS CENSOS DE 1960 - 1980

Tipo de viviendas y características	1960	1970	1980
TOTAL	219.420	285.321	384.325
Tipo			
Casa Individual	144.629	204.888	279.870
Apartamento	19.079	39.544	46.765
Casa de vecindad	55.712	41.891	37.690
Promedio de cuartos por vivienda	1,9	2,2	2,5
Tenencia			
Propia o hipotecada	133.521	179.592	254.905
Alquilada	69.965	79.433	78.590
Cedida y condenada	15.934	26.296	32.545

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censo, Panamá en Cifras, Años 1978-82, Panamá: Contaduría General de la República, nov. de 1983, pág. 181

ANEXO 2

PANAMA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES Y ESTRUCTURALES
DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS.
CENSOS DE 1970 Y 1980

Características	Absolutos		Porcentajes *	
	1970	1980	1970	1980
Total de viviendas	285.321	377.620		
Sin agua potable	101.751	83.240	35.7	22.0
Sin servicio sanitario	80.657	54.530	28.3	14.4
Sin alumbrado eléctrico	137.203	124.645	48.1	34.2
Viviendas con tres y más personas por cuarto**	111.831	98.965	39.2	27.2
Con piso de tierra	93.276	87.400	32.7	23.1
Viviendas improvisadas y casas de vecindad**	55.504	46.945	19.5	12.9

* Los porcentajes son con base en el total en forma independiente, por eso no suman 100%.

** Para 1980 se excluyen las áreas indígenas.

Fuente: Tomado de: Dirección de Estadística y Censos, Censos de 1980. Departamento de Población de la División de Planificación Social, La década social, Panamá: MIPPE, 1983. pp (fotocopia del documento en proceso de publicación).

ANEXO 3
PANAMA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCIÓN

	Tasas de Crecimiento							
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Superficie edificada (miles de m ²)								
Total	401	397	574	371	-2,5	-1,1	44,9	-35,4
Vivienda	208	280	304	212	2,5	24,7	17,0	-30,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de la Dirección de Estadística y Censo.

ANEXO 4

PANAMA: EMPLEADOS DEL SECTOR PRIVADO Y PÚBLICO
SEGUN SUELDOS MENSUALES AÑOS: 1978-1982

Sector y sueldo mensual (en Balboas)	Empleados del Sector Privado y Público				
	1978	1979	1980	1981	1982
Total	200.887	253.434	278.830	301.584	319.572
Menos de 75	9.258	10.885	8.892	10.980	10.735
de 75 a 99.99	5.792	8.067	5.413	5.881	5.807
de 100 a 124.99	14.267	10.990	9.932	10.975	11.089
de 125 a 149.99	19.282	14.369	11.625	11.780	11.991
de 150 a 174.99	27.121	27.884	23.312	21.208	22.324
de 175 a 199.99	16.801	25.798	24.901	23.382	24.208
de 200 a 249.99	38.275	50.254	50.154	47.958	47.503
de 250 a 299.99	17.376	30.948	41.530	47.558	48.231
de 300 a 399.99	20.800	31.035	40.881	50.088	53.794
de 400 a 499.99	11.822	15.287	20.498	24.312	26.504
de 500 a 599.99	6.394	9.225	12.675	15.049	17.798
de 600 a 699.99	4.211	5.915	7.393	8.391	9.592
de 700 a 799.99	2.435	3.650	4.818	6.095	7.338
de 800 a 899.99	7.353	11.149	3.330	4.225	4.859
de 900 a 999.99	--	-	2.137	2.697	3.243
de 1000 a 1.499.99	-	-	5.888	7.434	9.138
de 1500 a 1.999.99	-	--	2.185	2.644	3.518
de 2.000 en adelante	-	-	1.180	1.447	1.988

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Años: 1978-82, Panamá: Contraloría General de la República, nov. de 1983, p. 226.

ANEXO 5
PANAMA: EVOLUCION DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION

Tasas de desocupación	1979	1980	1982	1983
Nacional	8.8	8.2	8.4	8.5
Urbana	11.6	9.8	10.3	11.2
Rural	4.8	0.8	5.9	7.2
INDICE (1978 = 100) NACIONAL				
Fuerza de trabajo	106.4	101.0	112.8	121.9
Ocupación	105.6	100.8	112.4	120.0
Desocupación	115.9	102.8	117.7	143.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

ANEXO 6

PANAMA: POBLACION PROTEGIDA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL:
PERIODO 1978-1982

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982
Población total ¹	1.835.066	1.878.111	1.956.454	1.999.563	2.043.653
Población económica-mente activa ²	597.300	607.600	620.400	643.100	648.100
Población total Protegida ³	840.761	914.815	988.357	1.061.685	1.133.211
Porcentaje sobre la población total	45,8	48,7	50,5	53,1	55,5
Asegurados cotizantes ⁴	325.412	344.384	381.813	379.855	398.456
Porcentaje sobre la población Total protegida	38,7	37,7	38,6	35,8	35,2
Activos ⁵	288.940	304.138	319.138	334.838	350.988
Porcentaje de PEA	48,4	50,1	51,4	52,8	54,2
Pensionados ⁶	36.472	40.246	43.675	45.017	47.468
Dependiente ⁷	515.349	570.431	626.544	681.830	734.755
De Cotizantes Activos	507.550	561.981	617.700	672.666	725.258
De pensionados	7.799	8.450	8.844	9.144	9.497

1. Dirección de Estadística y Censo. Estimaciones al 1 de julio. A partir del año 1980 incluye el Area del Canal.
2. Caja de Seguro Social. Estimación de población económicamente activa de 10 y más años de edad.
3. Se refiere al total de personas que han adquirido el derecho a prestaciones. Comprende los asegurados cotizantes (activos y pensionados) y sus dependientes.
4. Se refiere a la persona protegida que, mediante pago de las contribuciones establecidas por la ley, efectuando directamente o por intermedio de terceros, genera para sí mismo o sus dependientes el derecho a ciertos beneficios.
5. Cifras estimadas se refieren a los asegurados cotizantes que trabajan o están en actividad.
6. Se refiere al promedio mensual de los pensionados vigentes (vejez, vejez anticipada, invalidez, sobrevivientes y por riesgos profesionales) al finalizar cada mes durante el año respectivo. Incluye además a los jubilados del Estado.
7. Se refiere a los dependientes de asegurados cotizantes inscritos a la institución del 17 de setiembre de 1962 (fecha en que comenzó la inscripción de dependientes) al 31 de diciembre del año respectivo.

Fuente: Departamento de Estadística de la Caja de Seguro Social. Tomado de: Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Años: 1978-1982, Panamá: Contraloría General de la República, Nov. 1983, p.194.

Perfil institucional del sector vivienda en Centroamérica y Panamá

Braulia Thillet*

LOS DATOS QUE SE PRESENTAN SIRVEN COMO REFERENCIA PARA APRECIAR EN CONJUNTO LA CONFORMACION DEL SECTOR VIVIENDA Y LOS PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS PAISES DEL AREA CENTROAMERICANA.

La integración del sector vivienda en Centroamérica, define en cierta forma, la efectividad o no efectividad con que puedan ser implementadas las políticas gubernamentales relacionadas con los problemas habitacionales. Un sector vivienda desarticulado y débil, no puede contribuir a resolver los problemas críticos de vivienda que aquejan a los países que conforman el área centroamericana.

Por lo tanto, siendo de suma urgencia la solución del problema habitacional resultante de la situación de pobreza crítica que caracteriza a estos países, es necesario remitirse a las instituciones que, en alguna forma, están relacionadas con los proyectos de vivienda, ya sea directa o indirectamente, para la implementación de medidas que tengan por objeto coadyuvar a resolver el problema de la vivienda en Centroamérica. De esta manera, esta sección de datos pretende ampliar las referencias del perfil ins-

titucional que la investigación sobre el "Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica", considera en sus estudios para los seis países de la región.

Los datos que se presentan a continuación pueden servir como referencia para apreciar en conjunto la conformación del sector vivienda de estos seis países. Sin embargo, es necesario confrontarlos con las investigaciones que se realizaron en cada país, puesto que no necesariamente un sector vivienda amplio implica que las políticas de vivienda estén siendo implementadas en forma eficiente, ni permite apreciar el trasfondo político y económico que subyace en su formulación.

Primeramente, se presentan datos referentes a las instituciones que conforman el sector vivienda en cada uno de los seis países, incluyendo el año en que fueron creadas legalmente y las funciones que les corresponde desempeñar.

* Investigadora del ICAP.

Luego se incluyen las primeras instituciones que funcionaron exclusivamente para la formulación, ejecución e implementación de las políticas de vivienda en cada uno de los seis países considerados en el estudio mencionado.

Como complemento a estos datos, se incluyen otros aspectos que son importantes para dar una idea general de la situación socioeconómica de Centroamérica, los cuales conforman el contexto donde se encuentran imbricadas las instituciones del sector vivienda, tales como: el déficit habitacional, indicadores de la construcción, perfil

demográfico y algunos indicadores socioeconómicos. En cuanto al déficit habitacional, es necesario aclarar que estos datos se incluyeron para dar una idea aproximada de como está la situación habitacional en estos países, pero no pueden ser tomados para realizar comparaciones entre los países, ya que podrían existir variaciones en cuanto a los elementos que se tomaron en cuenta para configurar la cifra del dicho déficit por ejemplo, si se incluyen las viviendas deterioradas, qué características físicas deben presentar para que puedan ser incluidas dentro del monto del déficit de viviendas, etc.

CUADRO 1

PRIMERAS INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA EN CENTROAMERICA Y PANAMA

País	Institución	Año de creación
El Salvador	Junta Nacional de Defensa Social (Mejoramiento Social)	1932
Costa Rica	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	1954
Guatemala	Instituto de Vivienda Urbana de Guatemala (IVUG)	1958
Honduras	Instituto Nacional de la Vivienda (INVA)	1957
Panamá	Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU)	1958
Nicaragua	Instituto Nicaraguense de la Vivienda (INV)	1959

Fuente: ICAP. Elaboración propia en base a manuales de Administración Pública de cada país.

CUADRO 2
GUATEMALA: INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA - 1982

Instituciones	Año de creación	Funciones
Dirección General de Obras Públicas	1877	Planificación, construcción y Supervisión de obras públicas.
Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN): Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda*	1954	
Instituto de Fomento Municipal (INFOM)	1957	Asistencia a municipalidades en planificación, financiamiento de obras, servicios públicos, explotación de bienes y recursos comunales y asistencia administrativa
Municipalidad de - Guatemala	1957	Emitir, ejecutar y hacer ejecutar las ordenanzas del municipio. Coordinar y controlar las normas de construcción a nivel de la ciudad de Guatemala.
Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén.	1959	Organizar colonias industriales, agrícolas, agropecuarias, y fundar nuevas comunidades urbanas en el Petén para incrementar la población de esta zona. Administrar el desarrollo de esta región.
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas(FHA)	1961	Financiamiento. Seguro de hipotecas. Fomentar la construcción de viviendas por medio del sistema FHA, a través de la inversión de capitales privados.
Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)	1962	Realizar inventario de tierras baldías, expropiación de tierras ociosas, adjudicación de tierras, legalización de fincas, etc.
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)	1973	Principal unidad ejecutora del sector vivienda. Captación de recursos para el financiamiento de programas y proyectos habitacionales.
Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)	1972	Formación y capacitación de recursos humanos.
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA): Unidad Ejecutora de Vivienda**	1976	Institución de carácter financiero para el área rural. Asistencia financiera a la región agrícola para la adquisición, reconstrucción y reparación de viviendas, pequeños negocios, industrias y artesanías.
Comité de Reconstrucción Nacional (CRN)***	1976	Dirección superior y coordinación del BANVI y BANDESA. Coordinar y definir política nacional de vivienda. Aprobar, desarrollar y ejecutar los planes y programas de reconstrucción.
Comisión Guatemalteca de Normas	n.d	Coordinación y control de normas de construcción a nivel nacional.

* Actualmente (1984), está reducida a sección de vivienda. Hasta 1982 funcionaba como depto. de vivienda.

** En 1982, fue reestructurada y su personal fue reducido de 162 a 19 laborantes.

*** Actualmente (1984), su actividad está dirigida mayormente hacia el interior de la República, al desarrollo del Plan de Acción de Areas en Conflicto (PAAC).

Fuente: Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil. Manual de Organización de la Administración Pública. Guatemala: Presidencia de la República, 1981.
ICAP-INAP. Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el Area Metropolitana de Guatemala. San José, 1985.

CUADRO 3

EL SALVADOR: INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA - 1982

Instituciones	Año de creación	Funciones
Banco Hipotecario de El Salvador	1934	Financiamiento
Instituto de Vivienda Urbana (IVU)	1950	Construcción y financiamiento
Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA)	1950	Planificación, control y ejecución de obras de desarrollo urbano
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	1961	Infraestructura (agua potable y alcantarillados).
Financiera Nacional de la Vivienda (FNV)	1963	Financiamiento
Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima (FUNDASAL)*	1970	Construcción y financiamiento
Instituto de Pensiones para los Empleados Públicos (INPEP)	1971	Financiamiento
Fondo Social para la Vivienda (FSV)	1973	Financiamiento
Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)	1975	Administrar la redistribución de tierras
Ministerio Nacional de Planificación y Coordinación Económica: antes, Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica - 1962-1975.	1976	Recomendar política económica, coordinar crédito público, revisar y evaluar planes de desarrollo. Planificar y coordinar la política gubernamental.

* La Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima es una entidad privada sin fines de lucro.

Fuente: ICAP. Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el Área Metropolitana de San Salvador. San José, 1985. El Salvador. La vivienda popular urbana en El Salvador. San Salvador: FUNDASAL, 1976: (Anexo).

CUADRO 4
HONDURAS: INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA- 1983

Instituciones	Año de creación	Funciones
Instituto Nacional de la Vivienda	1957	Organismo Rector de la Vivienda de Bajo Costo
Junta Nacional de Bienestar Social	1958	Financiamiento
Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI)	1975	Financiamiento

Fuente: ICAP. Universidad Nacional de Honduras - División de Desarrollo Administrativo del Consejo Superior de Planificación Económica. Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el Área Metropolitana de Tegucigalpa, 1985. Honduras. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1983. Tegucigalpa: Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica.

CUADRO 5
NICARAGUA: INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA - 1983

Instituciones	Año de creación	Funciones
Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos MINVAH	1979	Dirección de la Política de Vivienda: (Política de Asentamientos Humanos)
Junta de Reconstrucción de Managua	1979	Coordinación de Actividades Urbanísticas
Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)	1979	Construcción de Infraestructura
Ministerio de Construcción	1979	Regente del Desarrollo Nacional de la Infraestructura: Redes Viales y Edificaciones

Fuente: ICAP-INAP- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el Área Metropolitana de Nicaragua, 1985. Nicaragua. Dirección Nacional. El Nuevo Estado en la Reconstrucción Nacional. Managua, S.F.

CUADRO 6

COSTA RICA: INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA - 1983

Instituciones	Año de creación	Funciones
Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT)	1860	Infraestructura
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	1914	Financiamiento
Instituto Nacional de Seguros (INS)	1924	Financiamiento
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	1941	Financiamiento
Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	1948	Financiamiento
Ministerio de la Presidencia (Vivienda y Asentamientos Humanos)	1949	Proponer políticas acordes con el Plan Nacional de Desarrollo. Analizar, evaluar y supervisar lo relacionado con la cooperación técnica, las inversiones y el financiamiento externo. Asume la dirección de la política de vivienda.
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	1954	Coordinar las iniciativas públicas y privadas en asuntos de vivienda y urbanización cuando así sea solicitado. Proporcionar vivienda a las familias de escasos recursos.
Instituto de Tierras y Colonización	1961	Determinar los regímenes de tenencia de la tierra para los proyectos de parcelación y colonización y atender los problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Infraestructura básica en asentamientos campesinos. Establecer asentamientos campesinos.
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	1961	Infraestructura (agua potable y alcantarillados)
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	1969	Financiamiento
Instituto Mixto de Ayuda Social	1971	Dirigir, organizar, coordinar, dar seguimiento e informar sobre la ejecución de los proyectos de vivienda popular
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); antes OFIPLAN (1963-1973)	1974	Integrar la acción de todas las instituciones públicas, a través de la organización y el funcionamiento efectivo del sistema de planificación nacional. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Pendiente de creación	Su función futura será rector político del sector vivienda

Fuente: Costa Rica. OFIPLAN. Manual de Organización de la Administración Pública. San José: Presidencia de la República, 1982.
Costa Rica. INVU. Memorias 1981. San José, 1982.

CUADRO 7

PANAMA: INSTITUCIONES DEL SECTOR VIVIENDA -1983

Instituciones	Año de creación	Funciones
Banco Nacional de Panamá	1911	Financiamiento
Caja de Ahorros	1934	Financiamiento
Caja de Seguro Social	1941	Financiamiento
Ministerio de Obras Públicas	1945	Infraestructura
Ministerio de la Presidencia	1958	Coordinación de funciones: medio de comunicación entre el Presidente de la República con las entidades descentralizadas y del gobierno central.
Instituto de Acueductos y Alcantarillados	1961	Suministro de agua potable y alcantarillados.
Municipio de Panamá	1973	Preparar Plan Nacional de Desarrollo. Participar y asesorar en la preparación de planes reguladores para distintas áreas en colaboración con el Ministerio de Vivienda.
Ministerio de Planificación y Política Económica	1972	Formular políticas de desarrollo con el Ministerio de Planificación. Velar por el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano, permisos de ocupación en línea de construcción, etc.
Banco Hipotecario Nacional	1973	Financiamiento
Ministerio de Vivienda	1973	Dirección de la política de vivienda. Implantar y ejecutar los planes de desarrollo urbano y vivienda aprobados por el órgano Ejecutivo. Formulación de políticas crediticias.

Fuente: Panamá. MIPPE. Manual de Organización del Gobierno de Panamá. Panamá, 1983.
 ICAP.
 Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el Area Metropolitana de Panamá. San José, 1985.

CUADRO 8
GUATEMALA: DEFICIT HABITACIONAL

Año	Déficit cuantitativo	Déficit global (cuant. + cual.)	Area
1975	64.749	--	AMG
1976	112.472	131.420	AMG
1981-			
1985	173.764	--	AMG

Fuente: Cardona, Rokaél y Mijangos, Eugenia. "El problema metropolitano de la vivienda en Guatemala: notas introductorias para el estudio de políticas públicas". RCAP, (5), julio-diciembre 1983. Págs. 111-113.

CUADRO 9
EL SALVADOR: DEFICIT HABITACIONAL

Año	Déficit estimado	Area
1977	165.250	Urbana
1978	168.061	Urbana
1979	171.949	Urbana
1980	176.555	Urbana
1980 ^{a/}	581.465	Nacional
1981	181.579	Urbana

Fuente: El Salvador. MIPLAN. "Financiamiento interno para la vivienda". 2º Simposio Nacional de la Vivienda. (Ponencia). San Salvador, 1982. Pág. 7.
a./ El Salvador. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Plan Trienal 1981-1983, Sector Vivienda. San Salvador, 1982. Pág. 4.

CUADRO 10

HONDURAS: DEFICIENCIA TOTAL, NECESIDADES MINIMAS, OFERTA REAL
DEL PROGRAMA DE CONSTRUCCION Y NECESIDADES ACUMULADAS*
1974-78 1979-83

	Deficiencia total acumulada 1974	Necesidades mínimas acumuladas 1974-78	Oferta real 1974-78	Necesidades mínimas in- satisfechas 1974-78	Deficiencia total acumulada 1979	Necesidades mínimas acumuladas 1979-83	Oferta real estimada 1979-83	Necesidades mínimas in- satisfechas 1979-83	Deficiencia total acumulada 1984
Total	309.300	118.341	28.358	89.983	399.283	140.868	34.742	106.126	505.409
Urbana	47.000	56.509	16.055	40.454	87.454	73.263	34.742	38.521	125.975
Rural	262.300	61.832	12.303	49.529	311.829	67.605	—	67.605	379.934

* El concepto de deficiencia total considera la mala calidad estructural, la falta de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillados) y el hacinamiento de inventario de viviendas.
Las necesidades mínimas se refieren al crecimiento demográfico y al deterioro del inventario de vivienda.
Las estimaciones anteriores no son cifras detalladas de orden cuantitativo o de faltantes físicos, sino un marco referencial global para efectos comparativos de planificación y evaluación de resultados.

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica.

CUADRO 11

HONDURAS: CAPACIDAD DE PAGO FAMILIAR

Descripción	Niveles de ingreso ¹		Gastos de vivienda ²			
	Lempiras anuales	Lempiras mensuales	Lempiras anuales	Lempiras mensuales	Lempiras mensuales	
Submínimos	—	500.00	—	41.67	—	10.42
Mínimos	501.00	2,000.00	41.75	166.67	125.25	10.44
Bajos	2,001.00	3,500.00	166.75	291.67	500.25	41.69
Medio-bajos	3,501.00	6,000.00	291.75	500.00	875.25	72.92
Medios	6,001.00	8,000.00	500.08	666.67	1,500.25	125.02
Medio-altos	8,001.00	12,000.00	666.75	1,000.00	2,000.25	166.69
Altos	12,001.00 y más		1,001.00 y más		3,000.25 y más	250.02 y más

1. Según los niveles de ingreso indicados en la Política de Vivienda.

2. 25% del ingreso.

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica.

CUADRO 12
COSTA RICA: DEFICIT HABITACIONAL

Año	Déficit estimado	Area
1978 ^{a/}	62.770	Nacional
1986 ^b	122.000	Nacional
2000 ^{b/a}	430.000	Nacional

* Proyección.

Fuente: a/ Costa Rica. INVU. Apuntes generales sobre la evolución de la vivienda y el urbanismo en Costa Rica. San José, 1979. Pág. 12.
b/ La Nación. San José, 23-02-86. Pág. 7-A.

CUADRO 13
GUATEMALA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}	Tasas de crecimiento			
						1981	1982	1983	1984 ^{a/}
Superficie edificada ^{b/} (miles de m ²)									
Total	228	151	221	219	204 ^{c/}	-33.8	46.4	-0.9	-6.9 ^{d/}
Vivienda	128	87	147	126	125 ^{c/}	-32.0	69.0	-14.3	9.4 ^d
Producción de Cemento (índice 1972 = 100)	228.4	227.2	205.4	183.3	157.7	-0.5	-9.6	-10.8	-14.0
Empleo ^{e/} (miles de personas)	27.7	23.4	26.9	17.8	13.0	-15	14.7	-33.8	-26.8

a/ Cifras preliminares. b/ Se refiere a permisos de edificación privada concedidos en la ciudad capital. c/ Estimaciones basadas en información hasta octubre, comparada con igual período del año anterior. d/ Afiliados al Seguro Social.

e/ Ese volumen corresponde a menos de la quinta parte de la demanda global. Sin embargo, por falta de instalaciones adecuadas para la refinanciación, la mayoría de esa producción se exporta como petróleo crudo, mientras que el país importa petróleo reconstituido o derivados.

Fuente: CEPAL. sobre la base de cifras oficiales.

CUADRO 14
HONDURAS: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	1975	1980	1982	1983	1984 ^{a/}	Tasas de Crecimiento			
						1981	1982	1983	1984 ^{a/}
Superficie edificada^{b/} (miles de m ²)									
Total	225	322	332	198	277	-19.0	27.3	-40.4	39.9
Vivienda	130	238	268	154	195	-16.2	34.6	-42.5	28.3
Producción de algunos materiales de construcción									
Cemento (miles de bolsas)	--	7.229	6.528	11.422	12.613	1.2	-10.8	75.0	10.4
Láminas fibrocemento (M2)	--	2.030	1.538	1.878	2.089	-17.2	-8.5	22.1	11.2

a/ Cifras preliminares. b/ Se refiere a las solicitudes de permisos de las construcciones privadas urbanas en el Distrito Central, San Pedro Sula y La Ceiba.

Fuente: CEPAL., sobre la base de cifras del Banco Central de Honduras.

CUADRO 15
NICARAGUA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	1975	1980	1982	1983	1984 ^{a/}	Tasas de Crecimiento			
						1981	1982	1983	1984 ^{a/}
Superficie edificada (miles de m ²) ^{b/}									
Total	270	20	43	47	53 ^{c/}	178.6	-21.1	9.5	13.7 ^{c/}
Vivienda	171	11	54	17	28 ^{c/}	484.7	-14.4	-68.8	82.9 ^{c/}
Producción de materiales de construcción									
Acero para construcción (miles de toneladas)	--	20.8	28.2	32.8	--	4.8	20.1	24.4	--
Cemento (miles de toneladas)	--	172	183	265	447 ^{c/}	6.4	-0.3	44.8	68.7 ^{c/}
Adoquines para carreteras (millones de unidades)	--	4.0	5.8	9.9	--	-11.5	58.7	74.8	--

a/ Cifras preliminares. b/Corresponde a permisos autorizados en la ciudad de Managua. c/ Estimado sobre la base de la variación del período enero-octubre.

Fuente: CEPAL., sobre la base de cifras de la Secretaría de Planificación y Presupuesto y del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO 16

COSTA RICA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}	Tasas de Crecimiento			
						1981	1982	1983	1984 ^{a/}
Superficie edificada^{b/}									
(miles de m²)									
Total	1.110	934	903	828	1.005	-15,8	-3,3	-8,5	21,7
Vivienda ^{c/}	344	736	740	595	804	114,5	0,3	-19,8	35,1
Producción de cemento^{d/}									
Total	539	694	424	390	--	28,8	-38,9	-8,0	--
Ventas para el consumo interno	545	508	354	351	446	-6,8	-30,3	-0,8	27,1
Índices									
Precios de los insumos básicos y de la mano de obra (1976 = 100)									
En construcción de vivienda	--	281,7	520,2	597,2	673,3	--	84,7	14,8	12,7
En construcción de edificios	--	322,5	576,0	673,7	767,5	--	78,6	17,0	13,9
Salario Medio Real ^{e/} (1977 = 100)	114,8	97,7	75,8	91,8	--	-14,9	-22,4	20,8	--
Tasas de desempleo									
Total									
Marzo	10,5	15,8	22,0	21,4	18,6				
Julio	11,4	20,9	25,3	20,0	--				
Noviembre	14,4	22,3	21,0	14,7	--				
Abierto									
Marzo	5,7	11,3	14,2	14,5	12,3				
Julio	7,5	18,7	15,8	14,5	--				
Noviembre	10,3	16,0	12,2	9,8	--				
Equivalente^{g/}									
Marzo	4,8	4,5	7,8	6,9	6,3				
Julio	3,9	4,2	9,5	5,5	--				
Noviembre	4,1	6,3	8,8	4,9	--				

a/ Cifras preliminares. b/ Sobre la base de los permisos otorgados. c/ Estimado sobre la base de la proporción que la vivienda tiene respecto del total, según cifras de la SIECA. d/ Miles de toneladas. e/ Sobre la base del promedio anual de las cifras de las encuestas nacionales de hogares, empleo y desempleo que se realizan en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. g/ Población desocupada en términos de desocupación abierta.

Fuente: CEPAL., sobre la base de cifras del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de la Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica del Banco Central de Costa Rica y del Departamento de Estadística de la SIECA.

CUADRO 17
PANAMA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	Miles de m ²				Tasas de Crecimiento			
	1980	1982	1983	1984 ^{a/}	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
Superficie edificada ^{b/}								
Total	401	574	323	291	-1.1	44.6	-43.7	-9.9
Vivienda	208	304	186	---	24.7	16.9	-38.8	---

a/ Cifras preliminares. b/ Se refiere a los permisos de construcción otorgados en el Distrito de Panamá.

Fuente: CEPAL., sobre la base de cifras de la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo y de la Cámara Panameña de la Construcción.

CUADRO 18
CENTROAMERICA: PERFIL DEMOGRAFICO
1983

País	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Población (en miles)	2.435.5	4.710.7	4.092.2	7.610.4	3.015.0	2.048.9
Población Rural (%)	80.8	56.6	64.0	60.0	47.0	45.7
Densidad poblacional (hab. x Km ²)	47.7	224.0	36.5	69.8	23.7	26.6

Fuente: Organización Panamericana de la Salud. Priority Health Needs in Central America and Panama. San José, 1984. Pág. 10.

CUADRO 19
CENTROAMERICA: INDICADORES DE SERVICIO

País	Población que dispone de agua potable		
	Año	Urbana	Rural
Costa Rica	(1979)	99.9	94.0
El Salvador	(1979)	88.8	34.1
Honduras	(1979)	91.5	35.1
Guatemala	(1979)	89.4	15.6
Nicaragua	(1979)	80.9	9.4
Panamá	(1977)	100.0	83.8

Fuente: Naciones Unidas. Anuario Estadístico de América Latina. s.l., 1985. Págs. 140-141.

CUADRO 20
**CENTROAMERICA: POBLACION URBANA SERVIDA POR SISTEMAS DE
ALCANTARILLADO**

País	Año	%
Costa Rica	(1979)	43.0
El Salvador	(1979)	46.9
Guatemala	(1979)	33.7
Honduras	(1979)	42.8
Nicaragua	(1979)	31.1

Fuente: Naciones Unidas. Anuario Estadístico de América Latina. s.l., 1985. Págs. 142-143.

CUADRO 21

CENTROAMERICA: UNIDADES DE VIVIENDA PARTICULARES
OCUPADAS QUE DISPONEN DE LUZ ELECTRICA

País	Año	Urbana	Rural
Costa Rica	(1981)	98.6	45.7
El Salvador	(1971)	73.0	6.8
Guatemala	(1973)	67.8	5.4
Nicaragua	(1971)	76.7	6.9
Honduras	(1974)	67.1	5.5
Panamá	(1970)	90.4	16.0

Fuente: Naciones Unidas. Anuario Estadístico de América Latina. s.l., 1985. Pág. 144.

CUADRO 22

CENTROAMERICA: INDICADORES SOCIALES

País	Tasa de desocupación		
	1982	1983	1984 ^{a/}
Costa Rica	8.5	7.9	6.4
El Salvador	30.0	--	---
Honduras	21.1	22.9	23.9
Panamá	8.4	9.7	9.4
Nicaragua	22.9	18.9	19.9

a/ Cifras preliminares.

Fuente: Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina y El Caribe 1984. Chile, 1986.

CUADRO 23

GUATEMALA: EMPLEO
(Número de personas)

Período	Población										Empleo ¹				
	Total de la población ²	Mayor de 14 años	Económicamente activa de 10 años y más	Total del empleo	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	Comercio ³	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios ⁴			
1974	5,905,864	3,286,065	1,801,858	539,792	271,437	4,016	58,117	22,439	6,717	45,184	12,452	119,430			
1975	6,081,635	3,407,751	1,856,185	520,696	280,065	2,733	61,798	20,865	5,788	38,233	10,844	120,372			
1976	6,256,199	3,533,455	1,912,149	577,920	283,904	1,907	73,279	22,156	5,685	36,893	10,770	143,328			
1977	6,436,773	3,650,831	1,969,801	708,815	368,342	3,960	84,529	24,177	9,204	51,062	14,318	153,223			
1978	6,520,803	3,766,265	2,024,220	768,045	395,305	3,649	91,701	37,215	10,572	56,616	15,073	158,914			
1979	6,810,635	3,881,471	2,080,163	756,171	374,609	2,662	81,774	42,252	10,161	58,540	17,139	169,034			
1980	7,008,020	4,006,315	2,137,642	755,542	373,469	3,744	83,066	27,738	13,480	58,913	21,634	173,498			
1981	7,201,940	4,129,767	2,196,484	591,019	225,688	3,462	73,683	23,440	11,673	58,825	18,685	175,463			
1982	7,403,339	4,267,248	2,266,946	609,144	215,709	3,099	73,851	26,894	14,810	61,314	19,951	193,516			
1983	7,610,372	4,388,897	2,319,072	576,708	193,847	3,388	77,842	17,817	14,230	63,446	15,990	184,148			
1984	7,823,192	4,524,856	2,382,908	594,936	205,514	2,146	69,506	13,041	13,579	59,395	19,755	212,000			

1. El empleo se refiere únicamente a los trabajadores afiliados cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

2. Corresponde al total de población al 30 de junio de cada año (estimación elaborada por la Dirección General de Estadística y Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica).

3. Incluye banca y seguros.

4. Incluye los trabajadores del Estado.

Nota: Las cifras de empleo para el período de 1974-1982, corresponden a la revisión efectuada por el I.G.S.S.

Fuente: Dirección General de Estadística, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

CUADRO 24

GUATEMALA: INGRESO DE TRABAJO Y SALARIO POR HORA Y HORAS TRABAJO

Periodo	Total	Ingreso del trabajo en millones de quetzales										Promedio de salario por hora en la industria	Promedio anual de horas-hombre en la industria
		Agricultura, silvicultura caza y pesca	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad gas, agua y servicios sanitarios	Comercio	Transporte almacenamiento y comunicaciones	Servicios				
1974	444.0	97.3	7.9	74.5	14.4	9.7	70.7	16.7	152.8	0.47677	2,373.3		
1975	487.2	98.2	4.8	86.9	18.2	4.9	71.9	22.3	180.0	0.46041	2,211.7		
1976	568.2	113.9	3.3	108.4	25.6	8.3	74.0	17.9	216.8	0.49986	1,769.6		
1977	730.0	173.0	10.7	126.4	30.8	10.9	114.4	26.2	238.5	0.54450	1,701.5		
1978	841.3	187.0	11.8	137.6	50.3	17.3	132.7	26.1	278.5	—	—		
1979	947.5	195.7	8.9	156.5	68.6	18.7	153.2	31.2	314.7	—	—		
1980	1,049.7	231.2	15.0	175.1	52.4	25.6	169.1	38.7	342.6	—	—		
1981	1,077.3	209.5	15.3	192.08	60.3	24.1	183.1	35.4	386.8	—	—		
1982	1,179.2	203.2	14.0	199.1	69.0	26.2	207.1	42.1	418.5	—	—		
1983	1,083.8	208.8	16.6	213.7	44.6	32.4	210.9	45.4	311.4	—	—		
1984	1,147.9	192.0	10.6	208.3	23.3	30.2	201.0	40.0	442.5	—	—		

Notas: Las cifras relativas al ingreso del trabajo se refieren exclusivamente a la información proporcionada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por las empresas cotizantes. La información para el período 1974-1983, corresponde a cifras revisadas por esa institución.

Los datos de los promedios en la industria corresponden a información proveniente de las encuestas anuales realizadas por la Dirección General de Estadística.

Fuente: Dirección General de Estadística e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

GRAFICO 5

LA POBREZA EN CENTROAMERICA

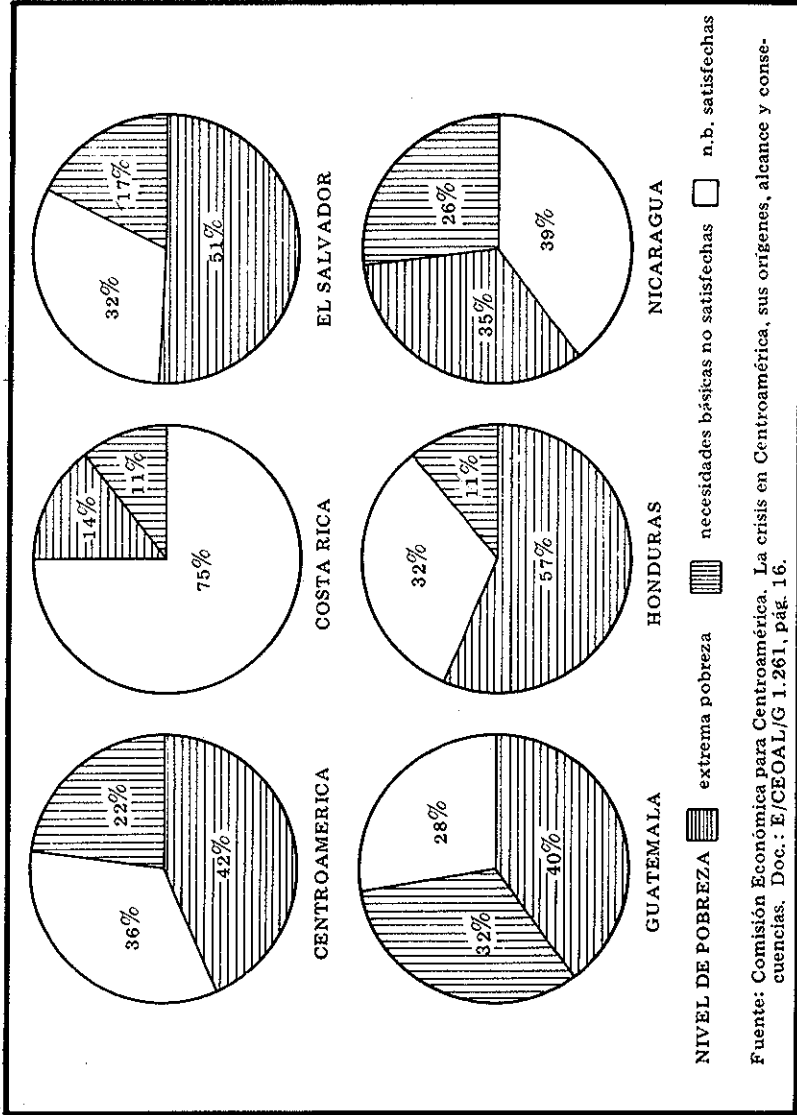
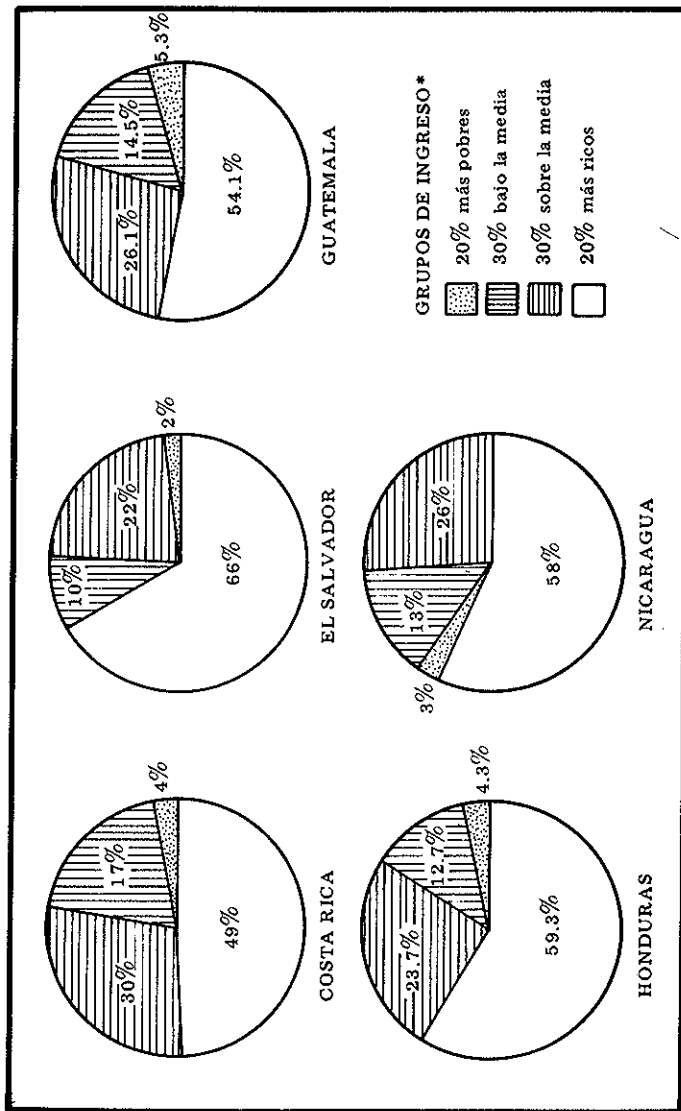


GRAFICO 4

CENTROAMERICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO



* Conviene observar en esta ilustración que el 20% de la población de mayores recursos en estos países, consume más de la mitad del ingreso nacional y el 20% de menores recursos, solamente entre el 2 y el 5.3% del mismo.

Fuente: Tomado de O.P.S. *Priority Health Needs in Central America and Panamá*. San José, Noviembre 1984, p. 9.

documentos

Declaratoria del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) sobre las necesidades de vivienda

LAS NACIONES UNIDAS POR MEDIO DE SU ASAMBLEA GENERAL PROCLAMO EL AÑO 1987 AÑO INTERNACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR PARA LO CUAL ELABORO LA PROCLAMA QUE SE INCLUYE A CONTINUACION. PONE ENFASIS EN AUNAR ESFUERZOS PARA MEJORAR LA VIVIENDA DE LOS POBRES Y DESFAVORECIDOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO.

AÑO INTERNACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR

los más pobres entre los pobres del mundo-

HOJAS DE REFERENCIA PARA LA ACCION NACIONAL

5 de diciembre de 1980

A. Los orígenes del Año Internacional

RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

29 de septiembre de 1980

El Excelentísimo Señor Primer Ministro Premadasa de Sri Lanka propone la proclamación de un Año Internacional especialmente dedicado a los problemas de los millones de habitantes que no tienen un techo o viven en barridas o viviendas de calidad inferior

En su resolución 35/76, la Asamblea General expresa la opinión de que un Año Internacional dedicado a los problemas de las personas sin hogar que viven en las zonas urbanas y rurales de los países en desarrollo podría ser una ocasión propicia para concentrar la atención de la colectividad internacional en esos problemas.

4 de diciembre de 1981

La Asamblea General aprueba la resolución 36/71 en la que decide en principio designar 1987 como el Año In-

ternacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar y hace un llamamiento a todos los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y al público en general a que manifiesten un apoyo apropiado al Año Internacional de la vivienda para las Personas sin Hogar.

20 de diciembre de 1982

En su resolución 37/221, la Asamblea General proclama el año 1987 Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar y decide que el objetivo de las actividades que se realicen antes del Año y durante el mismo consistirá en mejorar para 1987 la vivienda y las barriadas de parte de los pobres y desfavorecidos, especialmente en los países en desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales, y en indicar medios de mejorar para el año 2000 la vivienda y las barriadas de los pobres y desfavorecidos.

B. Los objetivos del Año Internacional

La resolución 37/221 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1982.

La Asamblea General

Recordando su resolución 35/76 de 5 de diciembre de 1980, en la que expresó la opinión de que un año inter-

nacional dedicado a los problemas de las personas sin hogar en las zonas urbanas y rurales de los países en desarrollo podría ser una ocasión apropiada para concentrar la atención de la comunidad internacional en esos problemas,

Recordando también su resolución 36/71 de 4 de diciembre de 1981, en la cual decidió, en principio, designar el año 1987 Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, en la inteligencia de que se observaban los criterios para la financiación y organización de años internacionales establecidos en el anexo a la resolución 1980/67 de 25 de julio de 1980 del Consejo Económico y Social,

Tomando nota del informe del Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) sobre el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar y de las observaciones sobre el informe formuladas por la Comisión de Asentamientos Humanos en su quinto período de sesiones y por el Consejo Económico y Social en su segundo período ordinario de sesiones de 1982, así como del informe del Secretario General sobre los aspectos financieros y de organización de la observancia del Año Internacional, preparado en cumplimiento de la resolución 36/71 de la Asamblea General,

Tomando nota también de la resolución 1982/46 B de 27 de julio de 1982 del Consejo Económico y Social, sobre el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar,

Profundamente preocupada por el hecho de que, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos a nivel nacional y local y por organizaciones in-

ternacionales, las condiciones de vida de la mayoría de las personas que viven en barrios de tugurios, en zonas de asentamientos precarios y en asentamientos rurales, especialmente en los países en desarrollo, siguen deteriorándose en términos relativos y absolutos,

Convencida de que la realización de un esfuerzo especial por resolver este problema fundamental fortalecerá el desarrollo económico y social nacional en general y promoverá los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

Habiendo examinado las recomendaciones de la Comisión de Asentamientos Humanos que figuran en su resolución 5/14 de 7 de mayo de 1982, la resolución 1982/46 B del Consejo Económico y Social y el informe del Secretario General,

1. *Proclama* el año 1987 Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar,

2. *Decide* que el objetivo de las actividades que se realicen antes del Año y durante el mismo consistirá en mejorar para fines de 1987 la vivienda y las barriadas de parte de los pobres y desfavorecidos, especialmente en los países en desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales, y en indicar medios de mejorar para el año 2000 la vivienda y las barriadas de los pobres y desfavorecidos;

3. *Decide asimismo* que, en el curso del Año y de sus preparativos, se preste atención especial a los medios de:

a) Obtener de la comunidad internacional un renovado compromiso

político de mejorar la vivienda y las barriadas de los pobres y desfavorecidos y proporcionar vivienda a las personas sin hogar, especialmente en los países en desarrollo, con carácter prioritario;

b) Consolidar y compartir los conocimientos actuales y futuros, así como la experiencia pertinente adquirida a partir de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en 1976, a fin de disponer de una completa gama de alternativas probadas y prácticas para mejorar las viviendas y barriadas de los pobres y desfavorecidos y proporcionar vivienda a las personas sin hogar;

c) Elaborar y ensayar nuevos criterios y métodos para prestar asistencia directa a las personas sin hogar, pobres y desfavorecidos que realizan esfuerzos por lograr vivienda propia y fomentar esos esfuerzos, así como para sentar la base de nuevas políticas y estrategias nacionales encaminadas a mejorar para el año 2000 las viviendas y barriadas de los pobres y desfavorecidos;

d) Intercambiar experiencias entre los países y prestarse apoyo con miras a alcanzar los objetivos del Año;

4. *Insta* a que el impulso primordial del programa concreto de medidas y actividades que habrán de realizarse antes del Año y en el curso de éste tenga lugar básicamente a nivel nacional y local, de conformidad con los planes y prioridades nacionales;

5. *Hace suyo*, en principio, el programa para el Año que figura en el informe del Secretario General, en la inteligencia de que se observarán los criterios para la financiación y organización de años internacionales establecidos en el anexo a la resolución 1980/67 del Consejo Económico y Social y de que el programa de medidas y actividades que habrán de realizarse antes del Año y durante el mismo será ajustado de conformidad con la disponibilidad de contribuciones voluntarias;

6. *Designa* a la Comisión de Asentamientos Humanos para que, en el marco de sus períodos ordinarios de sesiones, actúe como órgano intergubernamental de las Naciones Unidas encargado de organizar el Año y al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) para que actúe como secretaria del Año y como principal organismo encargado de la coordinación de los programas y actividades pertinentes de las demás organizaciones y organismos interesados;

7. *Recomienda* que la Comisión de Asentamientos Humanos examine anualmente los objetivos, estrategias y criterios para el Año, así como las directrices mencionadas en el párrafo 1 de la resolución 5/14 de la Comisión;

8. *Invita* a todos los gobiernos, órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como a los demás órganos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales pertinentes, incluidas las instituciones nacionales interesadas, a que colaboren en los trabajos de la

Comisión de Asentamientos Humanos y realicen esfuerzos especiales en el período 1983-1987, por conducto de programas actuales y futuros, a fin de ayudar a alcanzar los objetivos y metas del Año;

9. *Hace un llamamiento* a todos los gobiernos, especialmente a los de los países desarrollados y los demás que estén en situación de hacerlo, para que den generoso apoyo financiero y de otra índole apropiada al programa para el Año;

10. *Hace un llamamiento también* a las instituciones financieras internacionales y a los órganos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales para que den generoso apoyo financiero y de otra índole apropiada al programa para el año;

11. *Recomienda* que en el programa de cada período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos hasta 1987 se prevea una ocasión para que esos donantes indiquen la índole y el alcance del apoyo que se proponen dar al programa para el Año;

12. *Pide* al Secretario General que presente a la Asamblea General en su trigésimo octavo período de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe sobre la ejecución del programa aprobado de medidas y actividades que habrán de realizarse antes del Año y durante el mismo;

13. *Decide* incluir en el programa provisional de su trigésimo octavo período de sesiones un tema titulado "Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar".

Política de Vivienda en Nicaragua* +

Miguel Ernesto Vigil**

Mi propósito ha sido decir siempre la verdad, ahora más que nunca estoy obligado a manifestarla a ustedes, porque ahí hay testigos que pueden poner en evidencia si lo que digo es cierto o no.

Vamos a hablar sobre las políticas de vivienda en Nicaragua. Dividiremos el tema en cuatro partes:

1. Las políticas del Gobierno Revolucionario de Nicaragua.
2. Las políticas sobre la tierra urbana.
3. Las políticas sobre desarrollo urbano.
4. Las políticas de financiamiento para la vivienda.

En cuanto al tema de la vivienda, vamos a tratar de poner en los cuadros

o temas, sólo los elementos de las principales políticas. Habrá un período de preguntas en el cual contestaré con gusto cualquier inquietud o consulta que tengan.

Las políticas sobre la tierra urbana

Nosotros, en Nicaragua, creemos que la tierra es un recurso que la providencia ha puesto al servicio de todos los nicaraguenses, como el aire, o el agua. Estos recursos no se pueden considerar, de manera absoluta, dentro del patrimonio individual de una persona.

La tierra está sujeta a las necesidades de todos los nicaragüenses; esto es igualmente cierto. La utilizamos tanto para uso productivo, agropecuario, agrícola, como para brindar morada al hombre, para que éste tenga un techo. Esto hace que nuestra política, en materia de tierra, sea una afectación global para fines de interés de la comunidad.

Esta es la primera gran política económica que considera toda la tierra

* Conferencia dictada en el ICAP el 7 de julio de 1985.

+ No todo lo que se escuchó en la grabadora fue inteligible, pero se hizo un esfuerzo para transcribir fielmente la exposición. Pedimos disculpas si algo se perdió, pero creemos que lo fundamental quedó registrado. La Conferencia no fue revisada por el Señor Ministro, pero éste dió su consentimiento verbal para que fuera publicada. Por considerar el tema de interés global, lo ofrecemos a nuestros lectores.

** Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos de Nicaragua.

urbana, que afecta a estos fines y como se materializa. Para poder ser utilizada en un proyecto de interés comunal, tiene que pasar de la propiedad de uno, a la propiedad de otro. Los mecanismos que se han establecido facilitan enormemente esa disponibilidad. La Ley de Protección de Tierras Urbanas Repartidas es el marco legal dentro del cual nosotros trabajamos. Dicha ley fue aprobada por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional a fines de 1980. Esta ley no sustituye a la antigua Ley de Expropiación que aún rige en la República de Nicaragua, sino la complementa en ciertos aspectos fundamentales. Por medio de esa ley, el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos tiene la facultad de hacer dos cosas:

Enviar una notificación o una simple carta a cualquier propietario. Esta carta puede ser el único documento que se requiera para que una agencia del Estado realice en esa tierra toda clase de estudios, para determinar las posibilidades que existen de que esa propiedad sea utilizada para un proyecto, que bien podría ser una fábrica, una escuela, un hospital, o un proyecto de vivienda. Con esa notificación el funcionario la somete a estudios topográficos, geológicos, y de otros tipos, para determinar si la tierra es apta para la finalidad.

En caso de que el propietario se oponga, el documento antes mencionado otorga a la fuerza pública (la policía) la facultad de intervenir para que los estudios necesarios sean realizados. Este es el primer paso.

El segundo paso sería que el Ministro de Vivienda y Asentamientos

Humanos, por acuerdo ministerial, pueda declarar la expropiación de esa tierra para un determinado proyecto de interés público. Una vez dado a conocer el acuerdo en la Gaceta, la instancia correspondiente puede tomar posesión de la tierra para dar inicio a la ejecución de las obras necesarias.

El antiguo propietario en su derecho tendría que llegar a un arreglo bilateral, de común acuerdo, para luego hacer la compensación, o para defender sus intereses en el juicio de expropiación. Hasta ahora no hemos atendido ningún juicio en ese sentido. En la mayoría de los casos, hemos llamado a un arreglo en el trámite de avenimiento, y los restantes casos en que la tierra fue utilizada, se logró la finalidad que se perseguía. Nosotros mismos hemos estado renuentes a iniciar el juicio de expropiación. Para solventar en algo a los propietarios, hemos llegado a un acuerdo extraoficial con el Ministro de Finanzas, enviando una carta a la Dirección General de Ingresos, en la que dice que se desvirtúa el acuerdo tal, que afectó a determinada tierra, y que no le sigan cobrando impuestos sobre el patrimonio al propietario.

En la práctica, según los últimos estimados, hemos publicado cerca de 400 acuerdos ministeriales de utilidad pública que han permitido al Estado Revolucionario, realizar una cantidad grande de operaciones de interés para la comunidad.

Aproximadamente la mitad de estos acuerdos ha permitido realizar proyectos de vivienda. Con la otra mitad se llevaron a cabo proyectos de otras de-

pendencias del Estado, incluyendo empresas del área propiedad del pueblo, talleres, instalaciones fabriles, y cosas por el estilo. Sobre la política, reitero que hay una afectación global; jamás se ha presentado un recurso de amparo en contra de una resolución ministerial de declaración de utilidad pública y afectación, en virtud de esta ley.

La legislación es tan clara y tan contundente, que un recurso de amparo sería una pérdida de tiempo. La ley también contempla una manera de compensar a los propietarios si se va a juicio de expropiación.

Dice la ley que si se va a juicio de expropiación, la compensación sólo puede ser pagada en bonos del Estado a 25 años de plazo con un 2% de interés anual. El Ministerio de Finanzas ya emitió la reglamentación de estos bonos, pero hasta ahora no se le ha pagado a nadie en esa forma. Hemos llegado a arreglos donde se ha liquidado en efectivo, parcialmente en bonos y en compensación de deudas con el sistema financiero y también hemos llegado a otro tipo de ajustes. Efectivamente, se han aceptado algunos arreglos de esa naturaleza. Nosotros también creemos que los nicaragüenses, por igual, tienen derecho a apoderarse de esa tierra, y esto nos hace pasar al segundo tema que es el desarrollo urbano, porque ustedes saben que el elemento con que se trabaja en este desarrollo urbano es la tierra. Los planes reguladores son el instrumento. En nuestro país, este sistema también es puesto en vigor en las ciudades por medio de un acuerdo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Las políticas de desarrollo urbano

En la ciudad de Managua se emitió un plan regulador en el año 1983 que vino a sustituir el de 1968. Anterior a éste estaba el acuerdo de Managua de 1954. El plan regulador de 1983 se caracterizó por establecer normas más racionales con respecto al uso de la tierra para fines de vivienda.

Tradicionalmente se establecieron los tamaños de los lotes con el objeto de defender determinados valores, considerados tan importantes que era el Estado el encargado de protegerlos. Tales eran el ornato de la ciudad, lo agradable del vecindario, o la defensa de los intereses de alguien que había construido una vivienda muy costosa, y que no quería que se depreciara por tener un vecindario que no fuera del mismo nivel. Esto era, probablemente, una copia de legislaciones de países más desarrollados, en especial de los Estados Unidos.

Actualmente, el plan regulador contempla mínimos y máximos. En el plan regulador de 1968, que la Revolución derogó en la ciudad de Managua, se habían establecido ocho zonas diferentes para vivienda, aparte de las demás zonas normales de industria ligera, industria pesada, comercio, área de la capital nacional, áreas verdes, zonas de reserva, etc. Esas ocho gratas zonas que tenían diferentes nombres, se confundían un poco, pero tenían el propósito de encubrir una distribución de la población según el nivel económico, por ejemplo: Zona

Residencial de Jardines, Zona Residencial de Parques, Zona Residencial de Vecindad. Todas tenían un nombre y había diversos mínimos establecidos. En una de las zonas de más nivel, por ejemplo, el lote de la vivienda, no podía ser de menos de 2.500 varas cuadradas, un cuarto de manzana, aproximadamente 2.000 metros cuadrados. Esta era una situación que prácticamente significaba que quien construyera en ese terreno tenía que hacer una residencia muy grande, y estos solamente lo podría hacer una persona con determinados ingresos. Así por ejemplo, se venían disminuyendo los tamaños mínimos hasta llegar a las zonas menores que contemplaba el Plan Regulador, en donde se establecieron los mínimos de 300 o 400 metros cuadrados. Se llegó a una estratificación tal, que por la urbanización donde vivía una persona se podía inferir cual era su ingreso, su estatus económico en el país. No era igual residir en Las Colonias, Residencial Los Robles, Altamira. Altamira tenía varios niveles: Bosques de Altamira, Altamira de Este, Planes de Altamira. Cada zona evidenciaba el estatus económico y, por consiguiente, también el estatus social.

En el Plan Regulador de 1983, se dividió todo lo que era el área considerada apta para vivienda en dos zonas: una región que nosotros llamamos de densidad alta, que se circunscribe al área del centro del casco urbano de Managua, que fue destruido por el terremoto de 1972, y el resto que se llama densidad media. Se estableció un tamaño máximo de lote, que no

puede exceder, no recuerdo en este momento la cifra exacta, los 300 o 400 metros cuadrados. Nosotros enfrentábamos una situación muy especial, la ciudad de Managua es una ciudad muy dispersa, que tiene un perímetro parecido a la de la ciudad de Medellín, con aproximadamente entre dos y medio a tres millones de habitantes. Managua tiene entre 800 ó 900 mil ahora, y nuestro interés era densificarla. Esa compactación tenía como objetivo el uso más racional de los servicios públicos ya existentes: las redes principales de energía eléctrica, de agua potable, de alcantarillado sanitario, el transporte colectivo, los servicios de educación, de salud, etc. Al establecer un máximo, estábamos permitiendo la subdivisión de lotes para poder acomodar más familias en el mismo espacio, y luego nos estábamos dando permiso para utilizar zonas con una alta dotación de servicios públicos para reubicaciones poblacionales, no sólo en Managua, sino en todas las demás ciudades de Nicaragua. Esto nos llevó dentro del marco legal establecido, a trasladar poblaciones de sitios insalubres hacia zonas, donde pudieran estar en mejores condiciones, aún cuando la vivienda misma no se mejorara.

En cuanto al desarrollo urbano, nosotros pretendemos lograr dos objetivos: uno es el de sacar a todos los habitantes de la ciudad con el mismo arancel (tarifa oficial de derechos), independientemente de su estatus económico y social y el otro, es utilizar, dentro de lo posible, las inversiones públicas en servicios básicos como lo

que he mencionado: luz, agua, alcantarillado, transporte, vías de comunicación, etc. Las grandes políticas en desarrollo urbano fueron esas. Hay ciertas cosas que se deben mencionar, aunque sean secundarias, ya que para nosotros son también importantes. Por ejemplo, el caso de Granada y León, ciudades que siguen en jerarquía a la ciudad de Managua, donde es importante la preservación de ciertos sectores que tienen una arquitectura colonial que es un patrimonio heredado y que hay que salvaguardar, especialmente en la Ciudad de León que fue la capital colonial de Nicaragua. Es necesario proteger éstas áreas para futuras generaciones, y para que no se pierda el patrimonio histórico y cultural de nuestro país, aún cuando esto exija limitaciones en la libertad de las personas para utilizar su propiedad como lo crean conveniente. Esto no es nada extraño, es común en otras ciudades que tienen también un patrimonio que preservar, pero esto en Nicaragua era novedoso. Con la Revolución estos elementos del patrimonio cultural de nuestro país se llegaron a considerar valiosos.

Las políticas sobre el financiamiento de la vivienda

En el campo del planteamiento de la vivienda, que es donde yo quiero detenerme un poco más, las principales políticas son las siguientes: nosotros

creemos que así como en los estados modernos el sector público tiene la responsabilidad de atender la salud y la educación de los habitantes, vemos igualmente la obligación del sector público, de atender problemas de alojamiento, de techo, de vivienda. Sabemos que eso es muy difícil de lograr en estos países a corto, mediano y aún a largo plazo, pero eso no hace menos real la obligación que tiene el Estado de afrontar este problema. Consideramos que no es equitativo dejar la solución del problema habitacional estrictamente a las leyes de la oferta y la demanda y a las posibilidades económicas de cada persona.

Así como a mediados del siglo pasado, cambió el hecho de que los Estados no se consideraban obligados a atender el problema de la salud de sus habitantes, y lo dejaban a instituciones benéficas, a obras de familia, a congregaciones religiosas destinadas a la caridad y cosas por el estilo, ahora nosotros tenemos la convicción de que también es obsoleto pensar que el problema del techo tiene que ser resuelto individualmente. El Estado tiene una obligación. Esto nos lleva a la conclusión de que los recursos para atender el problema habitacional tienen que salir del mismo lugar de donde salen los recursos para atender el problema educativo, el problema de salud, es decir, del presupuesto del Estado. Para mí esto es absolutamente lógico, no sé como puede ser de otra manera. Nosotros estamos en divergencia con el punto de vista de muchos estimables colegas de diversos países de Centroamérica, que creen que las fuerzas del mercado y los sectores

económicos independientes, deben atender el problema de la vivienda, y que es incorrecto que el Estado presupuestariamente se introduzca dentro de este campo. Precisamente estamos atendiendo aquí a la decimosegunda Conferencia Centroamericana Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano, y esta mañana escuché a varios expositores decir que el paternalismo del Estado al subsidiar la vivienda era contraproducente, porque nadie aprecia lo que le cuesta y que si se le daba vivienda a un valor menor del que realmente tenía, no la iban a cuidar, etc. Nuestra experiencia es todo lo contrario. Hay que aclarar y explicar que no creemos que el Estado esté en capacidad, ni que sea correcto de dotar a las familias de una vivienda o una solución habitacional sin ningún costo, es un servicio que el Estado da pero de una naturaleza tan especial, que significa que la persona que lo recibe tiene que asumir una obligación y contribuir al Estado con una contraprestación.

Por otro lado, no es posible dar en este campo una solución igual para todo el mundo; desafortunadamente todavía tiene que haber diferencias. En Nicaragua tenemos cuatro tipos de soluciones, cada una con un tipo diferente de contraprestación. Tenemos soluciones para los sectores de menor ingreso, que son programas conocidos en otros países, como lotes y servicios. Nosotros los llamamos "urbanizaciones progresivas" y consisten en la dotación de piedras y algunos servicios básicos mínimos. En este programa no hay una contraprestación

económica, aunque si de otra naturaleza, como por ejemplo, el ad-judicatario se compromete a no negociar con esa propiedad, estará fuera del mercado, no puede venderla, si lo hace tiene que devolverla al Estado. Además, adquiere el compromiso de habitar en ella, de ocuparla, y debe contribuir de alguna forma al desarrollo de la comunidad, de las áreas verdes y de otros servicios que la comunidad misma tiene que irse agenciando. El siguiente plan es el de ciertas soluciones habitacionales de costo menor que nosotros llamamos modo básico. Son una especie de segundo piso sobre estos programas y tienen una contraprestación económica. Nicaragua cobra ahora, independiente de lo que nos cueste a nosotros, 120 córdobas al mes por 240 meses. El tercer plan son unas viviendas muy conocidas en América Central, que son las que más se han construido en Nicaragua o en Costa Rica por las Agencias Gubernamentales, y son las llamadas "viviendas de interés social". Son viviendas de aproximadamente 40 metros cuadrados. En este momento nosotros estamos estableciendo como contraprestación por estas viviendas, una suma aproximada de 600 córdobas por 240 meses.

En el último nivel tenemos la "vivienda para nivel técnico". En este campo hemos dado pocas respuestas en nuestro país, en seis años no hemos hecho más de quinientas o seiscientas casas y la contraprestación ha sido aproximadamente, de 2.000 córdobas mensuales por 100 a 240 meses. Todo esto está determinado por las escalas

de salarios que están intinerantes desde el año pasado. En el año 1985 hubo ajustes dramáticos en las escalas salariales que nos van a obligar a hacer una revisión en 1986, porque ya las contraprestaciones son poco realistas; las hemos conservado hasta ahora porque no sabemos cual va hacer, a fin de cuentas el impacto que van a tener todos los cambios económicos que se están dando en nuestro país, desde el punto de vista de precios y salarios.

Volviendo al tema del financiamiento de las soluciones habitacionales, creemos que un servicio tiene una contraprestación; pasa con este dinero que nosotros recuperamos, que debemos recobrar como ya dijimos, que los fondos para la construcción de vivienda, salen del presupuesto de la República, esta recuperación tiene que ir forzosamente al Ministerio de Finanzas. Nosotros trabajamos con el nombre de Banco de la Vivienda de Nicaragua. Una persona jurídica, el Banco de la Vivienda de Nicaragua, físicamente no tiene un lugar donde pueda operar, ni siquiera cuenta corriente en el Banco. Los funcionarios del Ministerio de Finanzas traspasaron ese cheque a su Ministerio. Nuestras cajas colectan el dinero y lo depositamos en la cuenta No. 1 del Gobierno Central, lo cual no quiere decir que no tengamos la obligación de asegurarnos la recuperación, estamos haciendo un gran esfuerzo por mejorar nuestros procedimientos de administración de inmuebles, que influyen en la recuperación de estas contraprestaciones y nuestra meta es llegar a tener unos métodos eficientes de recaudación.

Quiero compartir con ustedes algunas ideas. En la actualidad, estas contraprestaciones están bajo la figura de un precio, bajo un interés. Se dice que se vende la casa, por la suma de equis cantidad de dinero. Se dá la promesa de venta. El que la adquiere promete limpiarla y pagarla por medio de cuotas con cierto tipo de interés. Las obligaciones financieras que adquiere una persona que contrata con nosotros uno de estos tipos son dos: por un lado, está devolver con esta contraprestación la conducción misma de la casa, pero también tienen otra, el seguro de estos inmuebles, ya que ellos adquieren la obligación de pagarnos el monto de la prima del seguro. La cláusula que los compromete a pagar esta prima estipula que ese seguro es variable, oscilará en relación al costo de reposición del inmueble. La prima que cobra la compañía de seguros nos está obligando a reponer ese inmueble. Por ejemplo, en caso de que el inmueble se quemara, nosotros lo volveríamos a hacer, tal como el original. Aquí hay dos maneras de ver el seguro, que tiene aspectos peculiares y hay políticas de por medio. Por qué exigimos el pago de este seguro? No lo hacemos para defender nuestra inversión, si éste fuera el caso, el seguro sería por el monto de la deuda que la persana tiene con el banco.

Si se incendió la casa, se cobró el seguro, se canceló la deuda y ésta generó su liquidación. Exigimos el seguro, porque nos interesa mantener el por qué habitacional del país. Por consiguiente tenemos que asegurar ciertas viviendas por el costo de reposición; si una casa se quema,

nuestro interés es que se vuelva a construir tal y como había sido originalmente. Desafortunadamente, las familias pierden las mejoras que han hecho, porque no podemos asegurarlas. En la práctica sería imposible poder hacer eso, porque habría que determinar que medidas hay para los avalúos, los tipos de la construcción original y de los planos auténticos.

Entonces, los que nos contratan ya están viviendo por una obligación pecuniaria variable, porque en la medida que los costos de reposición se incrementen, en esa medida se aumentan los seguros.

Hay una colonia en Nicaragua, la Centroamérica, de nivel medio, que fue construida hace aproximadamente 17 años. Los costos o las cuotas niveladas que pagan ahí las familias, son aproximadamente de 225 córdobas, algo verdaderamente ridículo. El año próximo, que se va a realizar un reavalúo general de los seguros, esta gente va a tener que pagar cerca de 800 córdobas, de modo que esa cuota va a ser cuatro veces la que pagan hoy de amortización. Esto nos ha hecho pensar que sería razonable que la contraprestación no fuera mediante la estipulación de un precio de venta y de un interés, sino que fuera un porcentaje del fondo de reposición, pagadero siempre en un determinado plazo, 20 años, 240 cuotas, al cabo del cual se adquiere la propiedad del inmueble. Así el precio de venta variable sería más equitativo, porque si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de atender las necesidades habitacionales de una familia, en comparación a los que no han sido atendidos todavía, los que ya han sido escuchados forman un grupo

privilegiado. En un país pobre como el nuestro, con un enorme déficit habitacional, una persona que esté incluida en uno de estos programas es privilegiado en comparación con aquella que todavía no ha sido atendida y de alguna forma tiene que ser solidaria con los que no han sido escuchados contribuyendo por la vía de que estamos hablando del presupuesto de la República al financiamiento de la vivienda.

Hay que aceptar el hecho de que se va a dar una inflación, lo que llevará a un cambio en los precios; es decir, el costo de reposición tiene que ser ajustado de tiempo en tiempo, y entonces la contraprestación podría o debería de ser, en vez de una cuota fija, un porcentaje del fondo de reposición, digamos un 1/2 % mensual, del costo de prima.

Los financistas, los contadores en general, van a decir que estamos locos, que pensamos cosas absurdas; pero si lo vemos desde el punto de vista del Estado, que tiene que atender un problema, que presta un servicio *sui generis* a la población, porque se recupera en parte, si lo vemos no como el pago de un precio, porque nosotros no estamos en el negocio de bienes raíces, sino que atendemos una necesidad social, entonces podríamos aceptar como válido que esta prestación no fuera de la naturaleza del pago de un precio, sino una especie de impuesto que esta persona paga por el privilegio de tener acceso a estos servicios especiales del Estado, pero que en determinado período de tiempo, va a dejar de pagar y entonces va a adquirir la propiedad que tiene. Para nosotros, ésto tendría una serie de ventajas. Por ejemplo, en el caso de que

una persona quiera pagarlo todo por anticipado, aprovecharía los valores de reposición vigentes en ese momento, si por ejemplo se atrasa en el pago de determinadas cuotas, puede ser que tenga que pagar más adelante con fondos de reposición mayores.

Esto es solamente una idea, nada más. Sin embargo, en materia de política de financiamiento de vivienda, la piedra medular de toda nuestra política es esto: nosotros vivimos del presupuesto, construimos con estos recursos que recuperamos para el presupuesto de la República. Es más o menos lo que ocurre, por ejemplo, con la Gaceta, Diario Oficial. La tinta, el papel, etc., se paga del presupuesto, sin embargo, si uno quiere insertar unos carteles en la Gaceta, tiene que pagar una tarifa que va a reingresos del Ministerio de Finanzas. Lo que está pagando, es lo que cuesta la publicación en la Gaceta?, o es una simple contraprestación por el servicio que le dan, de publicar en ese diario su cartel?

PREGUNTA: En la fórmula del porcentaje del fondo de reposición, y lo que se cobraría el seguro de ese costo, no vendría a ser una manera diferente de aplicar el cálculo de la cuota más intereses y más inflación?

RESPUESTA: Puede ser que el costo de reposición no necesariamente esté vinculado con esos fondos.

PREGUNTA: Cómo lo calculan ustedes?

RESPUESTA: Nosotros lo calculamos cada año, aunque nos cuesta hacerlo en ese tiempo. Con la inflación, los aumentos salariales, las nuevas conven-

ciones colectivas que se suscriben con los trabajadores, todos los asuntos tecnológicos que puedan estar de por medio.

PREGUNTA: Y si los salarios no suben en la misma proporción, los ingresos serán menores. Y los que ahora pueden pagar, si hay un alza en el seguro de reposición, no podrían hacerle frente.

RESPUESTA: Ese es el Talón de Aquiles, la parte débil que tiene esto. No estar seguros de que los salarios vayan a subir en igual proporción que el costo de reposición del inmueble. Pero tampoco los costos que nosotros estamos estipulando en la actualidad son estrictamente un porcentaje de salarios, porque la otra alternativa, más complicada y más difícil, sería establecer una prestación correspondiente a un porcentaje del salario que está devengando la persona, pero eso desafortunadamente es impráctico, romántico. Fue lo que se quiso aplicar aquí en América Latina, específicamente en Cuba. A partir del 1 de enero de 1985 que entró en vigor la Ley General de Vivienda de Cuba, se abandonaron esos conceptos, más bien están usando la fijación de precio por metro cuadrado de vivienda. En el caso de ellos, que todavía tienen un mercado completamente rígido en cuanto a precios, de modo que el saco de cemento cuesta ahora, lo mismo que en 1959, el costo de reposición sigue siendo, para efectos del Ministerio de la Construcción, el mismo que se tenía en 1959, pero eso tampoco es muy práctico y además no creo que vaya a durar mucho tiempo más. Entonces, no tenemos más que dos alternativas, o el costo de reposición del inmueble o un porcentaje del sueldo del adjudicatario.

Nosotros consideramos que no debemos ir por el lado del costo de reposición del inmueble.

PREGUNTA: Han realizado ustedes estudios de los cinco años anteriores, para ver cómo ha variado el comportamiento del incremento del costo de construcción y el incremento de los ingresos, para así poder preveer qué porcentaje de familias no podrían cumplir con las cuotas?

RESPUESTA: ¡Cómo no! pero es que estos cinco o seis años, no son típicos y no podemos pensar que lo que ha ocurrido especialmente en el año 1985, va a ocurrir en los próximos años. Por ejemplo, el costo de reposición, entre el 1 de enero y el 30 de julio de 1985, fueron 2.4 veces más arriba, que es el factor que estamos viendo aquí.

PREGUNTA: Quisiera saber si ese porcentaje del costo de reposición implicaría un subsidio por parte del Gobierno o está asumiendo el equivalente de la prima que ustedes están pagando.

RESPUESTA: Es que siempre hay un subsidio. Por ejemplo: En el caso de los Arcos, para poner el ejemplo de un proyecto nuestro, le ponemos precio, 2.000 pesos al mes, con un tipo que es más o menos 180.000 córdobas con un 10% de interés anual. De hecho en el mercado, esa casa ahora vale más de medio millón de pesos, y al tipo de interés que cobra ahora el Banco Inmobiliario es de un 18% anual. Nosotros no podemos escapar del subsidio en ninguna de las soluciones habitacionales. Es una realidad con la que estamos viviendo.

PREGUNTA: Cómo determinar el verdadero subsidio?

RESPUESTA: Es bastante complejo, porque si lo comparamos con lo que vamos a recaudar dentro de 20 años, el subsidio va a ser todavía mayor. Partamos de la base de que si efectivamente ustedes están estudiando es porque sus respectivos Gobiernos encontraron conveniente que tomaran estos recursos para que regresaran a sus países con determinados conocimientos, que puestos al servicio de la comunidad, incrementarán la eficiencia del aparato estatal. Para esto se requirió una etapa previa de selección. Pues bien, igual en el caso de la vivienda, todas estas soluciones habitacionales llevan a las políticas de vivienda, a seleccionar los lugares. Nosotros no estamos en el negocio de bienes raíces, no atendemos solicitudes individuales, si quieren comprar una casa, no la vendemos porque estamos brindando un servicio, que tiene que ser orientado de conformidad con los intereses del Estado.

PREGUNTA: Entonces, cómo se hace para distribuir las pocas soluciones?

RESPUESTA: Por ejemplo, hay una partida de 500 o 600 soluciones de vivienda, lo que llamamos nosotros para técnicos, médicos, ingenieros, etc. Es una casa de unos 70 metros cuadrados en un reparto que tiene una infraestructura bastante completa. La demanda es muy grande, por lo que se toman en cuenta diferentes factores: lo que le interesa al Estado es que esta gente viva donde él lo necesita; pero hay todo un proceso en el cual tenemos que dividir las cuotas.

En un proyecto típico, por ejemplo, El Rosario, de 225 viviendas, se asignaron al Ministerio de Finanzas 3, al Ministerio del Exterior 2, etc., esta asignación fue hecha por la última instancia, la propia Junta de Gobierno fue quien decidió las cuotas para cada una de las dependencias. Luego el Ministerio de Finanzas internamente, repartió esas tres viviendas entre sus trabajadores, considerando aspectos como la emulación, la profesión, la necesidad, etc.

El proyecto para los trabajadores del Ingenio Azucarero Victoria de Julio, que es el más grande que estamos construyendo ahora, es estrictamente para operarios de ese Centro de Trabajo. Nadie más que ellos puede vivir en esas casas. Nos interesa asentar una fuerza de trabajo típica permanente. Para quien labora en ese Ingenio Azucarero, su casa es una satisfacción.

Estamos construyendo viviendas para técnicos en las cabeceras regionales de Nicaragua. Qué significa esto? Pues que el profesional, el médico que quiera casa, la va a conseguir en Juigalpa más fácilmente que en Managua, porque al Estado Revolucionario le conviene más, le interesa en estos momentos que ese médico viva en Juigalpa y no en Managua. Entonces la distribución de todas estas actividades habitacionales, tiene que ser también una división territorial. Todo esto entra dentro del presupuesto y significa que nuestras acciones habitacionales forman parte del proyecto de inversiones públicas de la República de Nicaragua, y este plan tiende cada vez más, a ser un designio regionalizador, es decir dar inversión en la Región 1, en la Región 2, en la Región

6, zona especial uno, dos y tres, para cada provincia.

Esto hace que las soluciones habitacionales disponibles, estén vinculadas con los intereses del desarrollo económico y social, de nuestro país. La mayor parte de las soluciones de este tipo que son las "viviendas de interés social", las trabajamos como sindicato para aceptar la fuerza de trabajo del sector formal, para evitar que los que se beneficien con este programa sean personas del sector no formal, que no necesariamente están haciendo el tipo de trabajo que es conveniente para la sociedad.

Ya hablamos brevemente de nuestra política de selección. En cuanto a la construcción, la política que se sigue es que la construcción de viviendas sea un proceso continuo, es decir, desde el punto de vista de nuestro Ministerio, estamos creando las mismas líneas de producción de vivienda durante todo el año. Tratamos que un determinado tipo de vivienda por región, en cada una de las líneas de producción, tenga continuidad a lo largo de todo el año. Es decir, que la industria constructora esté siempre trabajando, y que no se den los problemas tradicionales de este sector. En nuestros países donde hay grandes crisis, existen momentos en que las empresas tienen más trabajo del que realmente pueden cubrir, y momentos en donde hay una gran cantidad de recursos ociosos. Nosotros estamos tratando de estabilizar la producción a niveles que hagan uso más racional de la fuerza de trabajo, materiales de construcción, equipo, maquinaria, etc., esto

nos ha llevado indirectamente a la necesidad de industrializar los procesos de construcción de la vivienda, lo cual hace que la mayor parte de las casas que construimos sean prefabricadas, parcial o totalmente. La prefabricación es posible porque las empresas que construyen las casas son propiedad del Ministerio de la Vivienda. Lo que tratamos de mantener es una relación material y empresarial de modo que la compañía contrata, firma acuerdos y supervisa en la forma tradicional para mantener la eficiencia empresarial; si de repente somos más generosos no hay mayor problema porque se trata de una empresa del propio Estado, haciendo negocios con facilidad, con toda la problemática que esto significa en cuanto a controles, verificaciones públicas, etc. El proceso de construcción continuo trata por supuesto de ir mejorando la productividad de la empresa, de manera que obtenga el mayor número de unidades habitacionales con los mismos recursos. Hemos mejorado en ese sentido, se han dado algunos adelantos, sobre todo con la prefabricación. Me parece que así queda más o menos contestada la pregunta.

Ahora quiero pasar a la regionalización. Nicaragua es un país que tiene ciento treinta mil kilómetros cuadrados de extensión y aproximadamente tres millones quinientos mil habitantes. Como desde 1971 no se realiza un censo, no se puede precisar con exactitud. Por lo tanto, tomamos como base el consumo de azúcar y sal. El centro del país es la ciudad de Managua, que ha crecido desproporcionadamente con respecto

a las posibilidades generales de empleo, y absorbe en la actualidad a una tercera o cuarta parte de la población. Esto nos hace vulnerables a otros problemas: La concentración de servicios activos, o la parálisis de esta zona por cualquier causa. En Nicaragua no se podría llegar a detener la producción total del país. Entonces se tomó la decisión de dividir a Nicaragua en seis regiones especiales. Lo primero que se hizo, fue dotar de servicios a cada una de las regiones y zonas especiales.

PREGUNTA: Cuáles fueron los criterios para esa división?

RESPUESTA: Los criterios utilizados para la división de las regiones que tenían una cierta homogeneidad desde el punto de vista de su producción, su economía y las características sociales, fueron más o menos los siguientes: Nicaragua está dividida en la Región de Las Segovias, la Región de Occidente, la Región de Managua, la Región de Oriente, Chontales, (que tienen características propias) y la Región Mosca, regiones que más o menos ya tenían una identidad; las integraciones económicas y la producción de cada una de ellas tenían una cierta homogeneidad, además de divisiones físicas bastante claras que son la causa de su extensión territorial. Divididas más o menos arbitrariamente están las zonas del Atlántico Norte, Atlántico Sur y la Zona del Río San Juan. Son zonas poco pobladas, con problemas de todo tipo.

Inicialmente, cada una de estas regiones y zonas especiales se le otorgó

un gobierno regional fuerte. Al responsable del gobierno regional se le dio el carácter de Ministro de Estado, Delegado de la Presidencia de la República, de la Junta de Gobierno de la Presidencia de la República. Su tarea principal era coordinar las acciones de las medidas proyectadas. Así, se creó un aparato regional capaz de poner en marcha y dirigir los proyectos programados. Al principio nos parecía que íbamos hacia una República Federal de gobiernos regionales porque arrancaron con una gran fortaleza; se decía que el aparato central del país, los Ministerios Centrales, no podían trabajar hasta que se equilibrara el centro. Es un detalle que liga a los Ministerios que hicieran los mismos aparatos ministeriales.

En el Ministerio de Vivienda, la regionalización se inició estableciendo un aparato y un delegado regional fuerte. Esto creó una serie de problemas, como la renuencia del Ministerio a atender todos los problemas en el aparato central, y otras cosas por el estilo. Después regionalizamos la administración de los inmuebles. Todo lo relativo a la administración de inmuebles pasó a la regional; se mandó a instituir el archivo de expedientes de estos inmuebles en las regiones. Cada región lleva su expediente, de modo que si una persona tiene un problema con un inmueble, ya sea un arrendamiento, una compraventa, o le están cobrando más de la cuenta, ésto no se podrá resolver en las oficinas centrales del Ministerio, ya que allí no se tienen los documentos necesarios, por lo que tendrá que dirigirse a la regional.

Después regionalizamos los servicios técnicos de todos los ministerios, y en ese proceso hemos venido trabajando.

En el año 1985, regionalizamos la planificación y el control urbano. Eso hace que el Ministerio tenga la siguiente estructura: lo que es la Dirección General del Ministerio, la Dirección General de Vivienda y Desarrollo Urbano, digamos que es la única que tenemos y que prácticamente el Estado Mayor depende de las direcciones centrales, las que son sumamente normativas. Ahí están la Contabilidad Central, el Banco de la Vivienda, la Dirección de Planificación Sectorial, la Dirección de Desarrollo Urbano, las cuales brindan un servicio para la generalidad del país tales como los servicios de apoyo y presupuestarios con la ayuda de las computadoras. Este último servicio lo podríamos organizar si llegáramos a tener nueve computadoras, actualmente tenemos una. Si tuviéramos las nueve computadoras, registraríamos las operaciones de la dependencia que obedece a los mecanismos de administración de inmuebles relativas al contrato y al procedimiento, clasificadas las nueve segregaciones regionales cada una de las cuales tiene tres departamentos. Uno de la administración de inmuebles; otro técnico, que hace la calificación urbana y la supervisión de los proyectos; y otro de trabajo social, es el apagafuegos que va a ir ahí por problemas como de tomas de tierra, problemas en las casas, pleitos en el vecindario, etc.

La parte constructiva que se llama la Corporación Construcción de Vivienda COVIN, tiene dos tipos de empresas:

Empresas Centrales, que apoyan a todas las demás, y Empresas Constructoras Regionales. En la actualidad tenemos sólo cinco empresas. Una que atiende a las Regiones 1 y 2, otra a las Regiones 3 y 4, otra a la Región 5, otra a la Región 6, y otra que atiende a la zona especial 1 y a la vez atiende a las zonas especiales 2. Nuestra aspiración es llegar a tener una empresa constructora en cada una de las regiones del país. Es posible que para el año próximo podamos alcanzar ese objetivo. Por cada una de estas regiones de vivienda se tendrá una empresa constructora, la relación cliente - constructor sería manejada por el ente de la región, y nosotros les haríamos el presupuesto, como hacemos ahora con el presupuesto del ente de funcionamiento regional. El Delegado Regional administra su presupuesto. Nosotros le trasladamos los fondos en partidas globales, y él paga todo exceptuando los cheques, porque todos los cheques se hacen en el Ministerio de Finanzas. De ahí se mandan a cada Ministerio, luego nosotros tenemos que enviarlos a las zonas especiales más remotas. Esto trae sus problemas. Sin embargo, hay un procedimiento que es totalmente ilegal, prohibido por las leyes de Nicaragua, pero que resulta un mecanismo eficaz: un fondo institucional que maneja el delegado regional con el que se pueden pagar los sueldos a los empleados, y cuando llega el cheque, los empleados lo endosan y lo depositan en la cuenta de la institución. Por ejemplo, Puerto Cabezas, que queda muy lejos, a veces están cortadas las carreteras, no hay vuelos. Cómo hacemos para que les lleguen los cheques? La idea de la regionalización es

darle a cada una de estas regiones del país, suficiente capacidad para hacer autogestión en sus propias actividades, incluyendo la habitación.

La primera dependencia que se regionalizó en Nicaragua, fue el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria. Creo que es la vanguardia en materia de regionalización. Tiene empresas regionales con una gran autonomía. Pareciera que en el Ministerio es mucho más importante ser delegado regional que ser Viceministro.

PREGUNTA: Con respecto a la evidente descentralización que existe desde que se dió la regionalización, no se ha dado el caso de que exista un tipo de dificultad, en el momento que el ministro del ramo, tenga una divergencia respecto a otros criterios que puedan tener los entes regionales?

RESPUESTA: Esto es como las piedras llevadas por el río, tienen puntas y aristas, se van volviendo cantos rodados y en el camino hemos ido comprendiendo. Tenemos una relación de trabajo respetuosa, ya sabemos como es cada uno de los diferentes delegados. Precisamente se acaba de cambiar a unos cuantos, pero nuestros delegados regionales tienen una buena relación con el Ministro. Tenemos un gabinete regional, y hay toda clase de delegados regionales. Nosotros por ejemplo, como Ministerio, consideramos que hasta el momento hemos hecho un buen trabajo de regionalización, aunque hay que seguir adelante. Hace un tiempo un delegado regional tenía problemas de dinero, nosotros no estábamos muy seguros de que es lo

que había pasado, pero sospechábamos de una utilización irregular de fondos y en efecto eso fue lo que pasó. El delegado regional del Ministerio de Salud, había tenido problemas para comprar los alimentos del hospital de su región, y le pidió dinero prestado al delegado del Ministerio de la Vivienda. La misma delegación da responsabilidad financiera en las delegaciones regionales que tenemos nosotros, aunque hay una caja chica, tienen que enviar las facturas al aparato estatal para que las revise y les mande su reembolso, si no se encuentran correctas, éste se atrasa. Así, el pobre delegado regional del Ministerio de Salud, se encontró con que se le acabó el dinero, pero la gente come todos los días en el hospital, puede ser que le den crédito por unos cuantos días, le vendan los productos, pero no más allá de cinco o seis días y si se le pasaron y no llegaba el reembolso de Managua, entonces su colega del MINVA decidió prestarle el dinero. No sé que tipo de problemas tendría que le mandaron el reembolso y el otro no pagó.

PREGUNTA: Me da la impresión de que está hablando de una regionalización casi política, pero con una centralización administrativa.

RESPUESTA: El Ministerio de Finanzas no está aún regionalizado. Este hecho nos afecta mucho, ya que lo ideal es que lo estuviera, para que así se pudiera pagar en las diferentes regiones.

PREGUNTA: La regionalización que utiliza el Ministerio de Vivienda es julio/1987-junio/1988

semejante a la regionalización de otros Ministerios?

RESPUESTA: La regionalización es nacional. Cuando no existía esta regionalización oficial, había algunos intentos de regionalización por parte de ciertos ministerios y sobre todo de las fuerzas armadas del Ministerio del Interior, que sí tenían su regionalización. Después, todos se fueron unificando de modo que hasta la numeración de las unidades militares sigue la numeración de región. Mi hijo, por ejemplo está en la unidad militar 3115, lo cual quiere decir que está en la tercera zona militar, primera región, primera brigada, quinto batallón. Si uno conoce las claves, puede saber la ubicación. Nosotros vamos a comenzar ahora un proceso de enumeración del inmueble que está bajo la responsabilidad del Ministerio y se va a seguir el mismo criterio; la región, la zona, el municipio, la refundición, el proyecto habitacional y el tamaño del lote. De modo que sabiendo el número, ya sabemos nosotros donde está ubicado en el país.

PREGUNTA: En materia de asignación a las regiones, qué sistemas están utilizando? Por el momento hay asignación de capital, pero no operan con fondos propios.

RESPUESTA: A nosotros nos asignan, en el presupuesto del Ministerio de Vivienda, fondos para determinados proyectos habitacionales, que están programados en el plan de inversiones públicas. En la nominación de los proyectos se designa la región a la que corresponden, y no podemos pararlos. Se supone que el Ministro Delegado de

la Presidencia tiene también una copia de los programas y les da seguimiento.

PREGUNTA: Qué sucede con el proyecto del Ministerio de Vivienda que no se cumple?

RESPUESTA: La Presidencia de la República es el organismo que determina cuales proyectos se van a realizar. En ocasiones recibimos instrucciones de no realizar un determinado proyecto en una región porque se va a realizar otro en otra zona. Esto causa ciertos problemas porque no hay buena comunicación, por lo que en ocasiones el Delegado Central le reclama al Delegado Regional porque no se han realizado algunos proyectos. El problema de la información es muy complejo. Se requiere un sistema ágil con el que aún no contamos.

PREGUNTA: Los proyectos ya definidos son consultados a una esfera superior que la del Ministerio?

RESPUESTA: Los proyectos están aprobados por la Presidencia de la República. Esta los aprueba después de oír la opinión de la Comisión Nacional de Planificación y la Secretaría de Planificación y Presupuesto, que los elaboran y que es la última responsable. No puedo olvidar la omisión por cuarenta y un millón de pesos del presupuesto del Ministerio de Vivienda. Esto fue un error de nuestro programador financiero, lo cual es comprensible ya que era su primer trabajo y tenía 15 días de estar en el cargo.

PREGUNTA: En qué medida los sectores privados de la construcción par-

ticipan en la construcción de viviendas? Si el sector privado participa en gran medida, no se ha dado el caso que éste sector absorba todo el trabajo?

RESPUESTA: El sector privado no tiene participación en la construcción de viviendas. Sin embargo, las empresas privadas del área de la construcción sí tienen participación en la ejecución de otros proyectos del Estado. No tenemos nada en contra del sector privado. Por ejemplo, yo soy fundador accionista y directivo de la empresa constructora más grande que ha quedado del sector privado de Nicaragua. Pero, en el caso de la vivienda, nosotros estamos ayudando a establecer un procedimiento lineal para el funcionamiento de los recursos. Entremos ahora a los problemas de las licitaciones públicas. Este tipo de cosas atrasan enormemente los proyectos, por lo cual se está usando mucho el Sistema de Administración Delegada, muy complejo, pero muy efectivo y atractivo para la empresa privada porque no tiene ningún riesgo de pérdida, podrá tener un costo más alto y un honorario que está fijo en la mayoría de los contratos.

PREGUNTA: Los Bancos no ofrecen crédito?

RESPUESTA: El dinero es solamente uno de los muchos aspectos que hay que tener en cuenta. En el plan de abastecimiento técnico de materiales para el sector público, hay un listado, por ejemplo, vamos a producir tantos

miles de metros cuadrados de techo, entonces, para el Ministerio y el proyecto tal, se asigna la cantidad necesaria y se queda debiendo tanto. Lo que quiero decir es que de dónde vamos a tomar el dinero que no se consideró a nivel del plan de materiales? En dónde se consigue cemento, el techo, madera, clavos? Sin embargo, todavía hay un desorden en el sector laboral. De modo que las diversas instituciones del Estado, todas ellas presionando para poder completar sus proyectos dentro del plan establecido, compiten unas con otras por la fuerza de trabajo. Anteriormente esto no existía porque el sector privado era bien disciplinado en ese aspecto. Cuando no había un sector público de conducción como el que existe ahora en Nicaragua, y todo estaba controlado por las empresas del sector privado, aún cuando la competencia era durísima, todo el mundo respetaba los aumentos salariales y a nadie se le ocurría pagar más; había un cierto equilibrio. Pero ahora, los administradores estatales de este sector, con una debilidad humana genial, y donde los costos finales no era una cuestión que les importara tanto como la ejecución de la obra, recurrían a toda clase de medidas, por ejemplo, el incremento de salarios para atraer a los trabajadores y así poder completar su obra. Hay un proyecto ubicado cerca de Managua, es el proyecto Ingenio Victoria de Julio, que significó una inversión muy grande para Nicaragua en materia de construcción y que afortunadamente terminó, ya que con eso se eliminó una causa de desorden en el campo salarial porque se estaba ofreciendo cualquier cosa para atraer trabajadores, topógrafos, operadores, equipo,

etc. Ahora la situación se está nivelando. Creemos que la forma en que estamos organizados, es más eficaz para poder producir la mayor cantidad de unidades habitacionales a menor costo y en el menor tiempo posible.

PREGUNTA: En la mayoría de los países, al menos en Guatemala que es nación Centroamericana, el sistema de lotes con servicios, ha degenerado, por así decirlo, en tugurios mejorados, porque como se da el lote con todas las instalaciones necesarias, y la gente viene y hace como llamamos en Guatemala "una champa". En qué medida esto es una solución?

RESPUESTA: Hay una situación que les quiero plantear. Como nosotros no cobramos nada, esa champa en el curso del tiempo ya va dejando de serlo. Hemos observado en este proyecto diversas cosas. Estamos haciendo un estudio muy completo que pronto estará terminado. Por el impacto económico y social de este programa, se hizo un muestreo de unos cuantos proyectos y cuando esté terminado, si es que lo llegan a terminar, porque estos estudios en Nicaragua tienden a alargarse, vamos a conocer más detenidamente esta situación, pero le puedo decir a usted lo siguiente:

1. La observación directa permite apreciar un mejoramiento de esas clases, incluso de repente aparecen condiciones más formales en esos lotes. Como nosotros les garantizamos la propiedad, se sienten con más seguridad para poder invertir su ahorro o el trabajo familiar en estas cosas.

2. También hemos observado, de conformidad con datos del Ministerio de Salud, una disminución en la mortalidad infantil. Por qué razón? Aquí hay mejores condiciones sanitarias; no es lo mismo vivir a la orilla de un basurero, que a la orilla del Ministerio de Cultura de la República de Nicaragua, a donde trasladamos a esa gente. Las condiciones ambientales sanitarias son mejores, hemos dotado a estos proyectos de un diseño urbano que nos permite hacer mejor el trazado de las calles, también tienen puestos de agua colectivo, letrina y otras cosas que hacen que sea un ambiente más saludable, aunque sea la misma campaña, aunque sea el mismo techo trasladado de un sitio a otro. Una de las razones por las que en otros países de Centroamérica esto no ha funcionado es porque los lugares de ubicación de los proyectos de lotes y servicios, debido a que no hay ese marco legal, ni las compensaciones que nosotros debemos ir abonando al Estado, requieren de cierta inversión, siguen siendo inadecuados.

3. La otra característica que hemos observado es el incremento en los grupos de Alcohólicos Anónimos. Comienzan a aparecer rotulitos "A y A", "Grupo Solidaridad", "Grupo Amigos", lo cual significa un mejoramiento en el comportamiento de grupo. Son cosas de observación directa.

PREGUNTA: Es posible tener una idea de la perspectiva salarial de la población? Me da la impresión que la mayor parte de los habitantes, al igual que en los demás países de Centroamérica, se ubica en la capacidad de pago de C.120.00 ó

menos. Yo quisiera saber del total de recursos que mueve el Ministerio, qué porcentaje va a los distintos estratos sociales, teniendo en cuenta su magnitud, y con que criterios se asignan?

RESPUESTA: Existe en Nicaragua un Sistema Nacional que organiza los trabajos y salarios, y donde, en teoría, todos los asalariados del país están clasificados del 1 al 28.

Según la última revisión, en la categoría 1 el salario mínimo es de 4.500 córdobas, y en la categoría 28 creo que son 27.800 córdobas. Cuando nosotros establecimos esa estimación el salario máximo era de 10.000 córdobas y el salario mínimo andaba por 2.800. Hemos desarrollado esta solución para dos tipos de población; la primera son las zonas rurales del país, que están involucradas en proyectos de reforma agraria, y en la creación de cooperativas. En este caso, hay que ver esto como una especie de capitalización para la cooperativa, porque ellas también están provistas de otros bienes y servicios sin precios, como son la tierra, los apoyos de tipo de labranza, los tractores, etc. Entonces, se les da financiamiento solamente para los costos directos de la producción de la siembra y del plan de funcionamiento que van a tener durante el año. Sería absurdo pretender que las cooperativas nos paguen a nosotros para hacer su equiparamiento. Sin la vivienda, la cooperativa no funciona.

El otro sector poblacional son las ciudades que están en proceso de reubicación o tensión masiva y dentro del sistema salarial. La Ciudad de

Managua puede considerarse así. Esta ciudad, era como una magia de 7 grados, con un cinturón debajo de la copa 45, presenta aspectos de inundaciones anuales y condiciones sanitarias mínimas. A estas personas las hemos estado trasladando a otros sitios disponibles de la ciudad. Al hacer este traslado uno se va a preguntar: Quién va a pagar y quién no?

Todos se van. Los atendemos independientemente de su posición económica. Se trasladan a zonas urbanas disponibles que tengan las condiciones adecuadas.

El proyecto de desarrollo urbano es para personas que ya viven en este proyecto o en otros tipos de barrios populares que cayeron por una u otras leyes, bajo la responsabilidad del Ministerio de la Vivienda. A estas personas se les da la misma oportunidad dentro de la comunidad. No pueden seguir el mismo ritmo de mejoramiento que sus vecinos, ya que son personas que están fuera del sistema formal de la economía, por ejemplo, en determinado barrio viven 100 familias, les dan sus escrituras y algún tipo de ordenamiento urbano. Comienzan a trabajar con esfuerzo, consiguen mejorar una escuela, y de alguna forma esa zona mejora. Hay tres familias en ese barrio que están muy por debajo de todas las demás. Hay mujeres solas, que si están enfermas no pueden trabajar; otras tienen que atender a sus hijos, etc. Dentro de nuestro programa y en la coordinación que tenemos de las organizaciones populares del barrio, que son las que conocen estos problemas, son asignadas a módulos. Había 10 familias

con problemas que fueron a tres módulos. De éstas seleccionan a tres familias que, a juicio del barrio, son las más necesitadas de esta desnutrida población; puede ser de categoría 8 o 9 del gobierno. A los que estamos atendiendo con este tipo de solución son aquellos que, por sí mismos, no pueden llegar a un determinado nivel. En estos dos casos estamos hablando definitivamente del sector asalariado; aquí la distribución sería similar, al cumplir con los requerimientos del gobierno.

Es también a nivel salarial de profesionales, que trabajan para las empresas o para el estado y que forzosamente están perdiendo toda la mitad de sus compras. Hasta ahora no hemos tenido ningún problema. A la población le estamos dando un servicio para que pueda hacerle frente a la contraprestación que este servicio tiene.

PREGUNTA: Qué volumen de recursos totales se mueven según el Ministerio? y, cuándo dice sindicatos, se refiere a los de la empresa del Estado, o de la empresa privada?

RESPUESTA: Hasta el momento sólo ha sido el gobierno y sus empresas. Hasta 1985 los técnicos del Estado tenían una enorme desventaja de tipo salarial, comparados con los técnicos de la empresa privada. Por ejemplo, el año pasado los ingenieros residentes de la empresa, de la cual yo soy el director, ganaban 2 veces y medio menos. Ahora con las nuevas normas, los sueldos se han tratado de arreglar un poco. La crisis generó un disparo salarial general del sector privado, y hacía

necesario que el Estado compensara a sus técnicos de alguna manera.

PREGUNTA: Tengo una duda respecto al financiamiento. Es una realidad que en estos países en la actualidad, lo que era rentable se consideraba con una solución a la vivienda con un interés de bajo costo. En la actualidad, esto no se puede llevar a cabo, por lo altos intereses que están cobrando las entidades a nivel internacional. Dispongo del ejemplo de Panamá, que se basa en el sector vivienda. Todo el financiamiento está dado con base en préstamos a nivel internacional; esto hace que el interés social se pierda. Me llama la atención que Nicaragua, como mencionaba usted, ha cumplido un papel hasta ahora bastante ecuánime, con el interés social que mencionaba, respecto al financiamiento que era vía de presupuesto. Entonces, Nicaragua tiene una economía de guerra, donde creo que la mayor parte de su presupuesto está encaminado hacia ese sector. Cómo hace Nicaragua para financiar las viviendas?

RESPUESTA: Con los altos porcentajes que nos transmite el Banco Central. En situaciones así, no es cierto que en términos absolutos, no tengamos recursos externos para construcción de vivienda. Voy a explicar muy bien cuál es la situación en Nicaragua: nosotros tenemos un Ministerio, que se llama "Ministerio de Cooperaciones Exteriores". Siempre ha existido en Nicaragua lo que al principio se llamó "Fondo Internacional para la Reconstrucción de Nicaragua", que

luego se convirtió en el Ministerio de Cooperación Exterior, y es sumamente fuerte. Su Ministro es el Comandante de la Revolución Henry Ruiz. Este Ministerio es la única entidad del Estado que negocia líneas de crédito, préstamos, o que puede recibir donaciones del exterior. Cuando se hace una negociación de gobierno a gobierno o bilateral, en Nicaragua, ésta va por otros caminos; creemos que es perfectamente correcto que un país que nos va a dar una ayuda o una cooperación sin línea de crédito, tenga sus propios intereses nacionales, que válidamente tutele una adecuación con respecto a los intereses a los cuales tenemos que ajustarnos. Puede decirse que van a darnos una línea de crédito para un país europeo, como el que se acaba de recibir por 10 millones de dólares. Por ejemplo: vamos a invertir esta línea de crédito: el 30% ó el 50% en bienes de capital, porque los tratan de poner muy altos. En materia prima, lo menos posible es el 20%. En bienes de consumo duradero y en otras cosas tales como medicinas, repuestos, etc., un 15%. Este desacierto es lo que le dan a Nicaragua, y es obligación del Ministerio de Cooperación Exterior negociar con ellos y ver si se puede modificar ese porcentaje. Una vez que ya se aprobó, el 50% de bienes de capital van orientados hacia ciertos proyectos, como fábricas textiles, etc.

Para Nicaragua es como un préstamo que se le da al Banco Central, porque nosotros, los del Ministerio, pagamos en efectivo, y en el tipo de cambio actual. Esto le conviene al Banco Central.

El Ministerio de Vivienda, por ejemplo, recibe 5 camiones de acero, nos dan el dinero en el Ministerio de Finanzas, para pagarlos, y nosotros lo encontramos natural y cancelamos. El Ministerio no ha hecho ningún préstamo, este ni siquiera sabe lo que va al gobierno. Si le tenemos que pagar una deuda, podemos dar solamente, si nos va muy bien, un tanto, con un préstamo del Banco Central, pero las empresas compran al Ministerio de Industria ese acero en efectivo. Qué hacen con el acero o que debían de hacer si lo venden? Le dan al Ministerio de la Construcción una parte, al Ministerio de Vivienda otra parte, y así sucesivamente. Por otro lado, otra entidad dice: "vamos a financiar vivienda, en el mismo centro del país, de nuevo la vivienda que ustedes van a hacer de 60 metros cuadrados. Entonces, le dan a uno divisas en córdobas para atender planillas y para liquidar equipo para la vivienda. Esto coincide en forma negativa en la posibilidad de racionalizar los recursos del país, y la captación de recursos externos. El hecho de que a nosotros nos llega vía presupuesto los fondos para financiar las viviendas, no quiere decir que no dependamos de ayuda externa, porque compramos acero que no se produce en Nicaragua para construir la vivienda y que probablemente llegó al país con una línea de crédito. Estas compras se hacen al contado en córdobas que nos da el Ministerio de Finanzas, es cierto, pero cómo llegó ese acero a Nicaragua? Les explicaré: Hay tres tipos de negociaciones: Los créditos que se contratan directamente con el Estado, de manera que se incorporan con la deuda externa del Ministerio de Finanzas, el

que maneja la deuda pública del gobierno central. Existe el financiamiento que adquiere por su cuenta el Banco Central, para financiar diferentes líneas de crédito. En el caso de los programas de vivienda, una gran parte de ese programa está financiada por recursos externos que ingresan al Ministerio de Finanzas, vía Banco Central y al Ministerio de la Vivienda. Le giran córdobas para el presupuesto, provenientes de la deuda externa.

Es más, a nosotros nos ha llegado dinero que lo llamábamos "El dinero del Trigo". Un país le donaba a Nicaragua 10.000 toneladas de trigo. Al venderlos, generaban una cantidad de dinero, que entraba como ingreso al Ministerio de Finanzas. Luego se distribuían las ganancias. Había una especie de separación y, por razones de trabajo y por el hecho que nos afectaba directamente, esta parte externa, no la manejamos muy bien.

PREGUNTA: Yo deseo saber si, en el financiamiento externo, el pueblo nicaraguense tiene que pagar eso en términos de vivienda. Es significativa la inversión que el gobierno ha hecho. Me preocupa lo relacionado con la vivienda progresiva o servicios mínimos que pueden estar dando a la población y que no está pagando, porque es notable la inversión que el gobierno ha hecho, y en algún momento tiene que volverse rentable. En el área rural lo entiendo, porque créo que está incentivando la misma producción, y se justifica que se vea desde un punto de vista integral. Pero, qué sucede en el área urbana con la gente que no tiene empleo, ni se le está generando ingreso? Se le está dando tierra y un techo, pero nunca van

a construir las paredes. En cinco años van a estar igual o peor que como estaban. Imagino que debe haber un plan complementario para que en las zonas urbanas, se justifique la inversión que están haciendo.

RESPUESTA: De dónde proviene el ahorro interno que completa la vivienda es para nosotros un misterio. Precisamente se está haciendo ese estudio. Es de interés para dilucidar un tanto esa interrogante.

EL ICAP EN CENTROAMERICA

XII COPVIDU

Conferencia Centroamericana Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano

Nicolás Murillo Rivas*

EL AUTOR PRESENTA UN COMENTARIO SOBRE LA REUNIÓN REALIZADA EN AGOSTO DE 1985 DE LA CONFERENCIA QUE SE CENTRÓ EN LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE "VIVIENDA PROGRESIVA Y DESARROLLO URBANO EN CENTROAMÉRICA".

CONFERENCIA CENTROAMERICANA PERMANENTE DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Durante la semana comprendida entre el 4 y el 16 de agosto de 1985 se llevó a cabo la XII Conferencia Centroamericana Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano (COPVIDU) en San José.

La COPVIDU continúa siendo el principal FORO centroamericano para la discusión de los problemas habitacionales en el área. En esta ocasión el interés se centró en la evaluación de los programas de "Vivienda Progresiva y Desarrollo Urbano en Centroamérica" y este fue el tema principal de los dos seminarios realizados. En uno de ellos se analizaron los RETOS TECNICOS planteados por la Vivienda Progresiva, en el otro los RETOS POLITICOS. En el primero se pretendió evaluar las NORMAS DE UR-

BANIZACION y de CONSTRUCCION existentes en los diferentes países así como los PROCESOS DE URBANIZACION y de CONSTRUCCION en función de la posibilidad que ofrece la vivienda progresiva. En el segundo se evaluaron las POLITICAS DE REORDENAMIENTO TERRITORIAL, el FINANCIAMIENTO y la PARTICIPACION POPULAR en el proceso de la vivienda progresiva.

La intención de abordar este tema ha sido el convencimiento, por parte del Comité Ejecutivo Regional, de que la solución, o mejor dicho, la forma de aliviar el problema habitacional en los países del tercer mundo, y particularmente en Centroamérica, está en la posibilidad de utilizar mejor los recursos locales, tanto humanos como materiales, de tal manera que con las limitadas posibilidades de nuestros países se pueda dar respuesta a un número cada vez mayor de problemas, sin tener que depender tanto del financiamiento externo, que, además de ser sumamente oneroso, provocando un in-

* Arquitecto. Secretario Permanente de COPVIDU

crecimiento constante en la deuda externa, no da posibilidades a las familias de más escasos recursos, quienes siendo por lo general los destinatarios tienen que cederle su lugar a los sectores que sí pueden hacerle frente a las deudas y califican adecuadamente para no producirle pérdidas ni a los contratistas ni a los organismos financieros.

La vivienda progresiva es una opción que tienen todos los sectores de la población incluyendo los de más escasos recursos, que podrán quedar con una pequeña deuda e ir mejorando y aumentando su vivienda, conforme mejoran sus condiciones económicas, con materiales locales y hasta con aporte de su propio trabajo.

Siendo aún poco estudiada la posibilidad de la "Vivienda Progresiva", a pesar de que es un concepto que se ha aplicado desde hace más de dos décadas, sentimos la necesidad de traerla a una discusión como la XII COPVIDU, en la que tuvimos la oportunidad de intercambiar ideas con expertos del Centro Habitat de Nairobi, del Banco Nacional de Habitação del Brasil, de organismos como la OEA, la AID, el BID y el BIRF, así como profesionales de México, República Dominicana, Argentina, Colombia y España; y pudimos llegar a fortalecer la idea de que la VIVIENDA PROGRESIVA es un paso muy importante en el camino que busca la solución de los problemas habitacionales en Centroamérica.

Complementariamente a los seminarios evaluativos se realizó una serie de talleres prácticos con el fin de difundir el conocimiento de tecnologías apropiadas para nuestro medio y aplicables a la vivienda progresiva así como dar a conocer sistemas

apropiados de información, planificación, administración y evaluación de programas para los asentamientos humanos.

Durante la conferencia se desarrolló una dinámica muy positiva entre los miembros de las diferentes delegaciones de Centroamérica y de Panamá con los expertos que dictaron los diferentes talleres prácticos y los observadores, permitiendo el establecimiento de fuertes lazos que ayudarán cada vez más a establecer la unión necesaria para encontrar verdaderas soluciones para los problemas que acosan a nuestros países.

Es conveniente destacar la participación de la República Dominicana y conocer a través de su representante el interés de los países del Caribe por integrarse a la COPVIDU y tener así la opción, al igual que los centroamericanos, de formar parte de un foro en donde se discuten los problemas de la VIVIENDA, del HABITAT SOCIAL y de los ASENTAMIENTOS HUMANOS entre los países de una región, Centroamericana y el Caribe, con características parecidas, para poder llegar más rápidamente a nuestras mejores soluciones y no depender únicamente de las opciones encontradas por los organismos internacionales en otras latitudes que no tienen nada que ver con nuestra realidad.

Durante la XII COPVIDU se acordó nombrar como ente asesor del Comité Ejecutivo Regional al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) cuyo Director, Carlos

Cordero d'Aubuisson, aceptó nuestra invitación y nombró a la Lic. Carmen María Romero como profesional de enlace.

Con estos refuerzos y el apoyo ofrecido por el Centro Habitat de las Naciones Unidas, el Banco de

Habitacao del Brasil, la AID y los gobiernos centroamericanos que han declarado su apoyo a la COPVIDU, esta organización tiende a ser una de las más fuertes en América Latina para tratar el problema de la habitación.

referencias*

BIBLIOGRAFIA GUATEMALA

Libros

Alvarado, Luis. *El Proceso de Urbanización en Guatemala*. CEUR, USAC, Mimeo, Guatemala, 1979.

Cardona, Rokaël. *Las Cooperativas de producción en Guatemala*. Guatemala, 1980.

Castañeda, Gilberto y Colaboradores. *Evaluación de los proyectos del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)*, Guatemala, 1978.

Corpeño, Roberto. *Análisis evaluativo de la Municipalidad de Guatemala 1974-1978*. Guatemala, Municipalidad de Guatemala, 1979.

Juarros, Domingo. *Compendio de la historia de la Ciudad de Guatemala*. Tipografía Nacional, Guatemala, 3ed.-1936, vol. I.

Marroquín, Hermes. *El problema de la vivienda popular*. CIVDU, abril de 1978.

Marroquín, Hermes y Gándara, José Luis. *La vivienda popular en Guatemala, antes y después del terremoto de 1976*. Guatemala, USAC - Comité de Reconstrucción Nacional. OEA, 1980.

Marroquín, Hermes y Rojas E. *Asemtamientos marginales en el área metropolitana de Guatemala*. Guatemala, USAC-Municipalidad, 1970.

Martínez Peláez, Severo. *La Patria del Criollo*. Editorial Universitaria, USAC, Guatemala, 1979, p. 304.

Rosada Héctor. *La vivienda popular en el área metropolitana de Guatemala*. Tesis de grado, Guatemala, 1980.

Revistas

Yurrita Cuesta, Alfonso. "La Ciudad de Guatemala y el aspecto metropolitano de Guatemala",

* Las presentes referencias bibliográficas fueron elaboradas a partir de las principales bibliografías consultadas para la realización de las investigaciones en cada uno de los países.

Revista Cultural de Guatemala, Año III, Vol. 2, Mayo-Agosto, 1982, pp. 67-68.

Documentos

- Arriaza, Noemi y Figueroa, Virgilia. *Interpretaciones poblacionales en torno a los resultados de programas de vivienda gubernamentales y no gubernamentales en la Ciudad de Guatemala*, trabajo de tesis inédito.
- Arthur D'Little. *Informe de Diagnóstico: Guatemala-Cambridge*, 1977.
- BANVI. *Ley Orgánica*. Guatemala, 1973.
- Cardona, Rokaél y otros. "Estructura y funcionamiento de los programas de vivienda de interés social en el área metropolitana de Guatemala", Inédito, Guatemala, 1984.
- Centro Urbano Integrado (CEURI), *Informe Final*. Guatemala, BANVI, SEGEPLAN, 1975.
- Centro Urbano Integrado (CEURI), *Uso del Espacio Físico por parte del Sector Público en la Ciudad de Guatemala*. BANVI, SEGEPLAN, BID, Guatemala, 1975.
- Comisión Económica para América Latina, *Guatemala, la pobreza y la distribución del ingreso en los sectores urbanos, México*, 1982.
- COPVIDU, *Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano*. VII Conferencia COPVIDU. Guatemala, noviembre de 1980.
- Dirección General de Estadística, *Directorio Nacional de Establecimientos Industriales*, Guatemala, mayo, 1981.
- Dirección General de Estadística. *Encuesta de Ingresos y Gastos 1979/82*, Guatemala, enero 1983.
- DGE/SEGEPLAN: *Encuesta de hogares sobre recursos humanos*, Guatemala, 1978.
- Guatemala. *Manual de Organización de la Administración Pública*. Impresos Industriales, 1981.
- INAP, ONSEC y SEGEPLAN. *Estudio de la Estructura y Funcionamiento de la Administración Pública Guatemalteca*. Guatemala, 1983.
- Informe: "Conclusiones y Recomendaciones del Proyecto UNCHS" GUA/106/11. Guatemala, 1980.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, *Vivienda Urbana y Presupuestos Familiares*. Estudios Monográficos No.1, USAC, Guatemala, 1974.
- INVI. *Ley Orgánica*. Guatemala, 1965.
- Municipalidad de Guatemala. *Documentos Internos*. Guatemala, 1982.
- Municipalidad de Guatemala. *Plan de Desarrollo Metropolitano*. EDOM, 1972-2.000, Guatemala, 1972.
- Naciones Unidas. *Guatemala: La pobreza y la distribución del ingreso en los sectores urbanos*. México, CEPAL. 1982.
- Ortiz Montiel, Sonia Lucrecia. *Análisis de la capacidad administrativa del Banco Nacional de la Vivienda*,

años 1973-1982. (Tesis de Maestría en Administración Pública), INAP-USAC, 1984.

"Política Nacional de Vivienda", GUA/76/106/1, Guatemala, febrero, 1980.

SEGEPLAN. *Marco conceptual para una política nacional de vivienda.* Guatemala, 1979.

SEGEPLAN-BANCO DE GUATEMALA: "Política de Acción Inmediata" 1976.

Varios autores: "El recurso tierra y su incidencia en el desarrollo urbano y habitacional", VII Conferencia Centroamericana Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano (COPVIDU). Ponencia oficial de Guatemala. Guatemala, noviembre, 1980.

BIBLIOGRAFIA EL SALVADOR

Documentos

El Salvador. Ministerio de Planificación. *Indicadores Económico-Sociales.* San Salvador: 1981.

El Salvador. Ministerio de Planificación. *Informe Económico-Social.* 1980. San Salvador, 1983.

Martínez, Edín y Avilés, Henry. *Implicaciones socio-económicas y políticas de los programas habitacionales en El Salvador.* El Salvador, s.f.s.e.

Universidad Católica José Simeón Cañas. *Boletín de Ciencias*

Económicas y Sociales. San Salvador, julio-agosto, 1985.

BIBLIOGRAFIA HONDURAS

Libros

Avilés, Geraldina. *El proceso de crecimiento de los asentamientos populares urbanos de Tegucigalpa y su relación con las políticas estatales.* Honduras: Tesis, 1983.

Hernández, J. *El desarrollo urbano en Tegucigalpa.* Tegucigalpa: Tesis, 1980.

Lizarraga de Sosa, Beatriz. *Los movimientos reivindicativos urbanos en Honduras: 1970-1979.* Honduras: Tesis, 1982.

Revistas

Avilés, G., Capurro, N. y Caballero, L. *Política de vivienda del Estado hondureño en el sector de subsistencia.* Informe final del taller urbano; maestría de trabajo social, Honduras, UNAH, 1981.

Baudron de Fuentes, Silvia. "Estado, políticas públicas y pobreza crítica en Centroamérica". En: Honduras. INVA. *Las políticas habitacionales del Instituto Nacional de la Vivienda.* Honduras: MLATS-UNAH, 1983.

Caballero, Elsa Lily. "Estado, políticas públicas y pobreza crítica en Centroamérica". En: Honduras.

FINAVI. *La política habitacional de la financiera nacional de la vivienda*. Tegucigalpa: MLATS-UNAH, 1984.

Flores Machado, R. *La producción de vivienda y el papel del Estado Hondureño*. Honduras: s.e., 1981.

Halliburton, E. y Flores, R. *Desarrollo económico. Proceso de urbanización y función metropolitana en Honduras. Primer encuentro nacional sobre desarrollo urbano*. Tegucigalpa: UNAH, CSUCA-CMDC, 1978.

Halliburton, E. y Flores, R. "Notas sobre el Estado, el capital monopólico y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo en Honduras". *Revista de Economía Política* (17), 1978.

Honduras. CONSUPLANE. *Plan Nacional de Desarrollo: notas para la estrategia espacial en Honduras*. Tegucigalpa: 1979.

Pérez Brignoli, H. "Economía y sociedad en Honduras durante el siglo XIX". *Estudios Sociales Centroamericanos* (6), 1973.

Documentos

Alvarez Baca, Rodolfo. *Experiencia de Honduras en el financiamiento habitacional a los sectores de bajos ingresos relativos*. XVII Conferencia Interamericana de Ahorro y Préstamo para la vivienda. Honduras: FINAVI, 1980.

BIBLIOGRAFIA NICARAGUA

Libros

Elizalde, Diva Teresa. *Migraciones interiores de Nicaragua 1950-1971*. San José, Costa Rica: CELADE, Subsede, Diciembre, 1973.

Wheelock Román, Jaime. *Imperialismo y dictadura*. México: Editorial Siglo XXI, 1975.

Documentos

CEPAL, Nicaragua. *El impacto de la mutación política*. Serie, Estudios e Informe de la CEPAL, Santiago de Chile, 1981.

CSUCA. *Migraciones internas en Centroamérica*. Costa Rica: EDUCA, Vol. 2, 1978.

MIDINRA-CIERA. *Diagnóstico socioeconómico del sector agropecuario*. Managua: Vol. 3, 1980.

Nicaragua, Departamento Social del MINVAH. *Informe de Trabajo de Promoción Social*. Managua: mimeografiado, s.f.

Nicaragua, Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos. *Encuesta de Hogares de Múltiples Usos*. Managua, 1982.

Nicaragua, MINVAH. *Asentamientos progresivos*. Managua: Departamento de Planificación Urbana, 1982.

- Nicaragua, MINVAH. "*Ley reguladora de la vivienda*", en: Convenio CDS-MINVAH, Managua, 1983.
- Nicaragua, MINVAH. *Urbanizaciones progresivas: alternativas para el desarrollo de asentamientos humanos*. Seminario Internacional, Berlín: setiembre de 1983.
- Nicaragua, Oficina de Encuestas y Censos (DEDEC). *Cuarta encuesta de situación de empleo*. Managua: junio 1976.
- Nicaragua, Viceministerio de Planificación Urbana. *Censo de vivienda 1975*. Managua: 1976.
- Nicaragua, Viceministerio de Planificación Urbana. *Diagnóstico Preliminar de la Región Metropolitana*. Managua: Vol. 3, 1976.
- Oficina Ejecutiva de Encuestas y Censos (DEDEC). "Análisis Demográfico de Nicaragua, parte II". En *Boletín Demográfico No. 5*. Managua: 1979.
- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Anuario Estadístico 1980*. San José, 1980.
- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Fondo Rotatorio para acueductos urbanos "FRAU" organización*. (Serie: Manuales de Organización No. 2), 1979.
- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Informe Bimestral: avance, programación y presupuesto de proyectos de desarrollo, s.l.*, 1982.
- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Proyectos programados-proyectos ejecutados*. Material de archivo del área de desarrollo físico de la Oficina de Planificación del ICAA.
- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Informe financiero contable*. 1981.
- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Liquidación de presupuesto 1982*. s.l., s.e., 1982.

BIBLIOGRAFIA COSTA RICA

Documentos

- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *A y A 20 años*. s.l., Artes Gráficas de Centroamérica, 1981.
- Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Dirección de Acueductos Rurales. *Informe de proyectos enero 1978 a diciembre de 1981*. San José, 1982.

Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Dirección de Acueductos Rurales. *Presupuesto 1981*. San José, 1981.

Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Oficina de Planificación. *Informe bimestral avance-programación-presupuesto de proyectos de desarrollo*. s.e 1981.

Costa Rica. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Oficina de Planificación. Área de Programación y Control. *Programa de desarrollo 1982: Plan Nacional de agua potable*. San José, 1982.

Costa Rica. Instituto Mixto de Ayuda Social. *Memoria 1977-1979*, s.l., Artes Gráficas de Centroamérica, 1979.

Costa Rica. Instituto Mixto de Ayuda Social. *Presupuesto por programas y subprogramas del IMAS para 1983*. San José, 1982.

Costa Rica. Instituto Mixto de Ayuda Social. Dirección de Planificación. Sección Formulación y Evaluación. *Informe de labores del IMAS del período 1o. de enero al 31 de diciembre de 1979*.

Costa Rica. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. *Memoria 1978*. San José, s.f.

Costa Rica. Presidencia de la República. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. División de Reforma

Administrativa. *Manual de Organización de la Administración Pública*. San José: Grafiset, 1982.

Costa Rica. Secretaría Ejecutiva de Vivienda. *Información por programa - proyecto y actividad a ejecutar en el período 1980-1981*, s.l., s.e., s.f.

Costa Rica. Secretaría Ejecutiva de Vivienda. *Inventario de Recursos del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos*. Documento No. 21, s.l., s.e., 1983.

Costa Rica. Secretaría Ejecutiva de Vivienda. *Inventario de Recursos del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos*. Documento No. 23, s.l., s.e., 1983.

BIBLIOGRAFIA PANAMA

Libros

Ballesteros, Elisandro. "Interpretación del modelo económico que prevaleció en las décadas del 50 y 60". Panamá: trabajo inédito, 1984.

Figueroa, Navarro. *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano: 1821-1903*. Panamá: 1978.

Flippo, Edwin. *Principios de administración de personal*. Bogotá, McGraw-Hill, 1977.

Gerstle, Mack. *La tierra dividida*. Panamá: Editorial Universitaria, Tomo I, 1971.

Gutierrez, Samuel. *Arquitectura panameña: descripción e historia*. Panamá: Editorial Litográfica, Cap. V., 1967.

Herrera, Ligia. *Distribución espacial y migraciones en Panamá*: MIPPE, 1983.

Revistas

Arias, Raúl et. al. "El monetarismo como ideología". En: *Economía de América Latina*. México: (6), 1981.

Ducasa, Manuel. "Panamá, paz social y crisis económica". *Revista de Investigaciones* (6), 1982.

Herrera, Ligia, et. al. "Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá: elementos para una planificación adecuada de nuestra seguridad social". *Boletín Informativo*. Panamá: Caja de Seguridad Social (12), 1983.

Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1976-1977*. Panamá: 1977.

Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1977-1978*. Panamá: 1978.

Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1978-1979*. Panamá: 1979.

Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1980-1981*. Panamá: 1981.

Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1981-1982*. Panamá: 1982.

Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1982-1983*. Panamá: s.f.

Panamá. Ministerio de Vivienda. *Plan de acción; barriadas de emergencia*. Panamá: 1977.

Panamá. Presidencia de la República. *Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980*. Panamá: 1970.

PREALC-OIT. *Desarrollo regional, empleo y distribución del ingreso*. Panamá: MIPPE-AID, 1979.

Torres, Miguel. *La construcción del sector público en Panamá (1903-1955)*. San José: ICAP, 1982.

Torrijos, Omar. "Figura tiempo y faena". *Revista Lotería*, Vol. 1, 1981.

Villa, Miguel. *La población como dimensión de la planificación: algunas consideraciones*. Panamá. Ministerio de Salud, 1983.

Villareal, Amílcar et. al. *Panamá: economía atrasada y con necesidades de una estrategia democrática de desarrollo*. Panamá: Contraloría General de la República, 1980.

Documentos

Herrera, Ligia. *La dispersión de la población y el medio humano en Panamá y el resto de América Latina*. Panamá: 1981.

Herrera, Ligia y Pecht, Waldomiro. *Crecimiento urbano en América Latina*. San José: CELADE, 1976.

- Jaén, Omar. *La población de Istmo de Panamá*. Panamá: INAC, 2da. edición, 1979.
- Leis, Raúl. *La ciudad y los pobres; las clases sociales en la ciudad tran-sitista*. Panamá, CEASPA, 1979.
- Mendieta, Orlando et. al. *Plan de Vi-vienda de interés social*. Pana-má: Ministerio de Vivienda, s.f.
- Miró, Carmen. *Puntos críticos de inter-relaciones entre las tendencias demográficas y los aspectos so-cioeconómicos de Panamá*. Pa-namá: Ministerio de Salud. 1983.
- Navas, Luis. *El movimiento obrero en Panamá (1980-1914)*. San José, EDUCA, 1979.
- Panamá. Contraloría General de la Re-pública. *Censos Nacionales de 1980; resultados avanzados por muestra*. Panamá, Dirección Es-tadística y Censos, Vol. 1 y II, 1982.
- Panamá. Contraloría General de la Re-pública. *Panamá en cifras, años 1978-1982*. Panamá: Dirección Estadística y Censos, 1983.
- Panamá. Contraloría General de la Re-pública. *Panorama estadístico de la mujer*. Panamá: Dirección Estadística y Censos, 1975.
- Panamá. Instituto de Vivienda y Urba-nismo. *Informe de diagnosis y re-comendaciones*. Panamá: 1967.
- Panamá. MIPPE. *Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980*. Panamá: 1978.
- Panamá. MIPPE. *Opciones estratégi-cas para el desarrollo regional del país, 1980, 1990*. Panamá: 1980.
- Panamá. MIPPE. *Plan general de usos del suelo; región metropolitana*. Panamá: 1980.
- Panamá. MIPPE. *Plan Nacional de Desarrollo, 1976-1980*. Panamá: Vol. I, 1976.
- Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica. *Distribución y redistribución espacial de la po-blación de Panamá*. Panamá: De-partamento de Población, 1981.
- Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica. *La radiografía de la pobreza*. Panama: Departamento de Planificación Social, 1979.
- Panamá. Ministerio de Vivienda. *Estu-dio de casos; análisis de proyec-tos en áreas rurales y ciudades secundarias*. Panamá: 1981.
- Panamá. Ministerio de Vivienda. *Es-tudio del sistema de entrega de vivienda; primer informe*. Panamá: 1981.
- Panamá. Ministerio de Vivienda. *Me-moria 1971-1972*. Panamá: 1972.
- Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1973*. Panamá: 1973.
- Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1974*. Panamá: 1974.
- Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1975*. Panamá: 1975.
- Panamá. Ministerio de Vivienda. *Memoria 1975-1976*. Panamá: 1976.