

Programa de Vivienda Social de FUPROVI

Costa Rica

**Lillemor Andersson-Brolin
Mauricio Silva**

**Department for
Infrastructure and
Economic Cooperation**

Programa de Vivienda Social de FUPROVI

Costa Rica

**Lillemor Andersson-Brolin
Mauricio Silva**

**Sida Evaluation 97/2
Department for
Infrastructure and
Economic Cooperation**

Evaluation Reports may be ordered from:

Biståndsforum, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5722
Fax: (+46) 8 698 56 38

Author(s): Lillemor Andersson-Brolin Mauricio Silva

The views and interpretations expressed in this report are the author's and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 97/2
Commissioned by Sida, Department for Infrastructure and Economic Cooperation

Copyright: Sida and the author(s)

Registration No.: INEC-1995-0368
Date of Final Report: March 1996
Printed in Stockholm, Sweden, 1997
ISBN 91 586 7455 1
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Telex: 11450 sida sthlm. Postgiro: 1 56 34-9

Agradecimientos

Son muchas las personas que han contribuido a ese informe (Ver anexo 1.2). Agradecemos mucho a todas las personas que han compartido sus conocimientos y experiencias con nosotros. Sin esta colaboración no hubiera sido posible hacer el estudio.

Queremos también expresar nuestra gratitud a ASDI y al personal del FUPROVI por la gran apertura y acogida cálida que ha permitido desarrollar esta evaluación en un clima apropiado de mutua comprensión. Particularmente expresamos nuestro reconocimiento a Ing. Elisa Ulibarri, Lic. Carmen González, Ing. Mario Navarro e Ing. Mainor Rodríguez. Al fin agradecemos a Marianella Sánchez por la asistencia con revisión ortográfica y formato del documento.

Marzo de 1996

Lillemor Andersson Brolin
Estocolmo

Mauricio Silva
San Salvador

ÍNDICE

	página
1. Introducción	1
2. El Contexto Nacional	2
3. Los Objetivos de FUPROVI	3
4. Metodología, Aspectos Técnicos y Costos	4
5. Impacto en Condiciones de Vida de las Familias	9
6. Impacto Comunitario	12
7. Aspectos Institucionales y Administrativos	13
8. Aspectos Financieros	17
9. Principales Lecciones y Recomendaciones	21

ANEXOS

1.1	Bibliografía	23
1.2	Lista personas entrevistadas	26
7.1	Organigrama actual FUPROVI	27
7.2	Evolución personal profesional	28
7.3	Propuesta de organigrama	29
	Siglas	
	Términos de Referencia	

Resumen en Inglés/ English Summary

Carátula: Los Sauces

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta tiene como objetivo evaluar los programas de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI, o la Institución o la Fundación). La evaluación ha sido contratada por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), la que ha apoyado a FUPROVI a través de tres convenios en un periodo de ocho años (1988 a la fecha), por un monto total de SEK 124 millones (US\$ 18.7 millones). La gran mayoría de estos aportes han apoyado los programas habitacionales de la Institución, aunque se han dado partidas especiales para desarrollo institucional, nuevas líneas especiales (Capacitación, Desarrollo Sostenible y Generación de Ingresos) y estudios.

Los objetivos de la evaluación, según los términos de referencia son analizar y valorar:

- * El grado de impacto de los programas sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias.
- * La eficiencia con la cual se han cumplido los objetivos generales y las metas específicas.
- * El papel y la operación de FUPROVI en los programas.
- * El futuro de los programas incluyendo la sostenibilidad institucional y financiera.

El informe de la evaluación tiene tres grupos metas: FUPROVI, ASDI y otros países de América Latina que puedan beneficiarse de la experiencia de la Fundación. Cada uno de ellos tiene requisitos o intereses diferentes, por ello el informe verifica el cumplimiento o no de las cláusulas contractuales de los convenios ASDI-FUPROVI, analiza las principales lecciones de la experiencia institucional y describe los procesos mas importantes que la Fundación ha vivido.

El estudio se realizó durante tres semanas en Costa Rica, en febrero-marzo, 1996. Las fuentes de información fueron la literatura más relevante (ver anexo 1.1); entrevistas con personal de FUPROVI, las comunidades e instituciones del sector vivienda (ver anexo 1.2); visitas a seis proyectos en la Gran Area Metropolitana de San José (GAM) y todos los proyectos en Limón, los que se encuentran en diferentes etapas de ejecución o habitabilidad; y reuniones de análisis con la dirección superior de FUPROVI.

El estudio se focaliza en el programa habitacional y en el desarrollo institucional de FUPROVI, dada su relativa importancia y la recién creación de los otros programas. Los resultados de la evaluación y su informe fueron discutidos con la dirección superior de FUPROVI; esas discusiones retroalimentaron el informe, el cual se espera sea de utilidad para la Institución.

2. CONTEXTO

FUPROVI, una Institución Privada sin fines de lucro, nace en 1988 en medio de una importante crisis nacional y en un clima de grandes cambios en Costa Rica. En 1985 el déficit de vivienda era de 280,000 unidades, equivalente al 55 % del stock total, de ese total la necesidad de nuevas viviendas era de 124,000 unidades, lo que equivalía al 24 % del stock total.

Ante esa necesidad la estrategia del Estado había sido poco efectiva. Esa estrategia se había basado principalmente en la producción directa de unidades habitacionales por parte del Gobierno, con muy poca participación de las familias, sin una política financiera que permitiera acceso a la vivienda por los pobres y con poca coordinación entre las instituciones del sector. Las unidades producidas habían sido mayoritariamente unidades de estándares altos, accesibles a los estratos de clase media. Así, por ejemplo, el principal ejecutor por parte del Estado, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), había construido en sus treinta años de existencia menos de 6,000 unidades con costos reales accesibles a los pobres (lotes con servicios y módulos básicos). La autoconstrucción estaba muy desprestigiada, su uso por programas gubernamentales y asociaciones comunales había producido ineficiencias y mal uso de fondos.

Costa Rica, debido en gran parte a su tradición democrática y legalista, ha tenido procesos burocráticos y legales muy complicados, los que dificultan y retrasan trámites. Ello afectaba de manera especial a los entes estatales y a los pobres; sector este último, para el cual no existen procesos que se adapten a sus condiciones especiales. Esta falta de consideración para las características especiales de los pobres se reflejaba también en los procesos constructivos y estándares técnicos.

A nivel nacional existía una fuerte crisis económica que generó estancamiento y caída en la producción, aumento vertiginoso de los precios, desempleo, contracción del poder adquisitivo y crecimiento del sector informal, entre otros. El Estado había comenzado los procesos de ajuste estructural los que generaron tensiones sociales que se manifestaron en el campo de los asentamientos humanos en invasiones de tierras y presión generalizada de las comunidades para que el Estado les resuelva su problema de vivienda.

Ante esa situación, Costa Rica, como el resto de América Latina, inicia la búsqueda de un nuevo modelo nacional de desarrollo basado en procesos de ajuste y modernización del Estado que llevan al gobierno a abandonar su rol de ejecutor y adoptar la función de facilitador, para que otros, especialmente las organizaciones de la sociedad civil, ejecuten. Se declara el sector vivienda de prioridad política nacional y se establece el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (S.F.N.V.) encargado de definir la política financiera hacia la vivienda, regular su cumplimiento y canalizar recursos y subsidios hacia los pobres. Se trata de promover procesos más participativos.

El sistema de subsidios habitacionales, que se define a través de los años, juega un papel clave en promover el sector, dar acceso a los pobres a la vivienda y, por medio de él, revitalizar la economía. El S.F.N.V. lo componen , a nivel institucional,

los entes financieros del sector. El Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y el Ministerio de Vivienda (MIVAH) son sus entes rectores.

El S.F.N.V. da subsidios a las familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. En la actualidad esa política da un bono o subsidio total de US\$ 5,000 a las familias con ingresos menores de un salario mínimo (US\$ 175 en 1996), excepto en casos de emergencia o de excepción donde ese límite sube a 1.5 salarios; a medida que los ingresos incrementan el subsidio disminuye hasta eliminarse para aquellas familias con ingresos familiares mayores de cuatro salarios mínimos. Conforme el bono disminuye aumenta el crédito que se le otorga a la familia. Las familias con menor subsidio y mayor crédito pueden acceder a un financiamiento mayor.

El S.F.N.V. pronto toma consciencia de sus grandes limitaciones de recursos comparados con la demanda. La administración actual estima una necesidad, para atender tan solo al déficit acumulado de vivienda de los pobres, a través de bonos, de ¢250 mil millones de colones y una disponibilidad por año de ¢10 mil millones. Lo anterior implica que una administración puede atender, en sus cuatro años de gobierno, un 15 % de la demanda. Esto vuelve el proceso de asignación de los recursos para vivienda, y de asignación de los bonos, un proceso político.

En ese clima nacional, que presentaba condiciones favorables (apoyo a agentes de sociedad civil, S.F.N.V. y bonos, priorización para los pobres y el sector vivienda, apertura al cambio) y desfavorables (desprestigio autoconstrucción, falta de experiencias similares nacionales, crisis económica y social), nace FUPROVI.

3. OBJETIVOS DE FUPROVI

Dentro de ese contexto nacional FUPROVI nace con múltiples objetivos, los cuales han ido definiendo a medida que se consolida como institución. El Acta de Constitución de FUPROVI define los objetivos como:

- * Contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos a nivel urbano y rural, en las áreas de vivienda y generación de ingresos, así como el desarrollo comunal de los asentamientos populares.
- * Apoyar la organización y participación de los sectores de menores ingresos, en la identificación de sus necesidades en el campo de la vivienda y desarrollo comunal.
- * Apoyar la organización y participación de las comunidades para el desarrollo de proyectos de vivienda y mejoramiento comunal a través de la autoconstrucción y ayuda mutua.
- * Contribuir al desarrollo de modelos alternativos de atención de la problemática de la vivienda de los más pobres.

Estos objetivos así definidos no priorizan entre ellos y, en la práctica, han probado confundir objetivos con medios. El conflicto más relevante se da entre la definición del objetivo principal de FUPROVI como el de contribuir a mejorar las condiciones de vida de los estratos pobres o el de lograr su desarrollo comunal. El documento para la tercera fase del programa con ASDI define como objetivo "el mejorar las condiciones habitacionales, de ingreso y ambientales.."; en él se elimina prioridad al objetivo de desarrollo comunal. En algunos documentos de FUPROVI y en la mente de varios funcionarios entrevistados por los consultores, el objetivo de desarrollo comunal, se vuelve prioritario y la vivienda es "solo un medio" para lograr ese objetivo.

La organización de la institución (ver sección 7) y su producción (ver sección 4) reflejan una priorización del objetivo de " mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos.." , utilizando procesos que contribuyan al desarrollo comunal. El modelo que actualmente FUPROVI implementa no tiene el desarrollo comunitario como su objetivo principal.

La metodología actual es eficiente para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobres, basados en la organización y participación, que contribuyen al desarrollo comunitario. En la implementación de este modelo, FUPROVI ha contribuido a desarrollar modelos alternativos.

En la práctica pues, el objetivo prioritario es claro y en él se ha logrado eficiencia. Sin embargo, esta prioridad no está clara en el personal y cuerpos directivos de FUPROVI, lo que crea confusión en algunos de ellos. Ello afecta también las evaluaciones, y por tanto la imagen, de la institución. El quehacer institucional demanda cada vez más una priorización de esos objetivos, la definición de una estrategia o modelo de acción acorde a esa priorización y la socialización de esas prioridades y modelo entre todos los actores que se relacionan con la institución, especialmente sus empleados.

4. METODOLOGÍA, ASPECTOS TÉCNICOS Y COSTOS DEL PROGRAMA HABITACIONAL

La metodología que desarrolla la Institución en su trabajo con las familias cambia significativamente a través de los años, pasando cada vez más poder de decisión a las comunidades. Lo anterior implica para FUPROVI:

- * Incrementar su rol de facilitador disminuyendo el de ejecutor
- * Mantener un constante proceso de cambio y de mejora tecnológica
- * Tomar riesgos basados en una confianza en la comunidades
- * Un aprender haciendo

En esta evolución se distinguen tres etapas.

- a) Durante los primeros años (1988-1990) FUPROVI introduce la autoconstrucción con apoyo técnico, administrando ella todo el proceso; la comunidad aporta solo su mano de obra. Se trabaja mejorando asentamientos existentes en proyectos de unas 200-300 familias. Su modelo se desarrolla a medida que se va implementando, no existe una estandarización de los procesos. El énfasis es en las áreas técnico-constructivas. FUPROVI comienza a cuestionar las leyes y normas existentes, ya que estas, en muchos casos, no se adaptan a los requerimientos de los pobres. La institución logra que varios de sus asentamientos se declaren de excepción. El contacto de FUPROVI es también directamente con las comunidades, así como con sus directivas y líderes comunitarios. Las familias reciben financiamiento basándose en necesidad, no en capacidad de pago, sin entregar garantías reales. Los resultados técnicos son buenos, se reducen costos, se cumple con la programación; sin embargo, existe un alto grado de conflicto entre FUPROVI y las comunidades, por la excesiva responsabilidad administrativa en la Institución.
- b) En la segunda etapa (1991-1994) FUPROVI busca disminuir el conflicto con las comunidades y mayor desarrollo comunal, incrementando la participación en la administración de la obra física. La comunidad administra las bodegas, herramientas y el personal. FUPROVI empieza a ser asesor de las comunidades, el maestro de obra pasa a ser instructor de los grupos comunitarios. La comunidad nombra el coordinador de obra y administra y coordina la mano de obra. Se producen manuales. Se establece el financiamiento con base en la capacidad de pago de las familias, se buscan mayores garantías, dando prioridad a la hipotecaria; se refuerzan los procesos presupuestarios y de control de costos, se crea la unidad de Crédito y Cobro.

FUPROVI pone énfasis en que la comunidad entienda bien el proyecto, tanto técnica como financieramente, para ello incrementa la capacitación, exige que el proyecto sea conocido y se apruebe en asamblea general comunitaria. Se enfatiza la capacitación tanto del personal de FUPROVI como el de las comunidades; el maestro de obra debía pasar a ser asesor, el ingeniero debía entender los aspectos sociales, la visión institucional debía ser integral incorporando los aspectos técnicos, financieros y sociales. Se realizan proyectos pequeños (50 familias).

- c) La tercera etapa comienza en 1995 transfiriendo aún más derechos y responsabilidades a las comunidades. Estas compran los materiales, desapareciendo la sección de proveeduría de FUPROVI. Las familias están comenzando a administrar la tesorería, realizando ellas los pagos a proveedores. El personal de proveeduría de FUPROVI pasa a ser personal de campo, asesor de las comunidades, sus computadoras se transfieren a los proyectos. Las comunidades se responsabilizan de la gestión de crédito y control de gastos y costos.

Estos últimos cambios llevan a una descentralización, desburocratización y mayor agilidad de la Fundación. La intensidad de la autoconstrucción y los estándares físicos se mantienen sin mayores cambios a través de la existencia de la institución.

Ocupando esa metodología cambiante FUPROVI ha tenido una contribución significativa al sector habitacional de Costa Rica. Hasta fin de 1995 había producido 3.375 viviendas nuevas, 1.602 mejoramientos de viviendas existentes, 4.068 infraestructura para lotes y 268 módulos básicos de vivienda, beneficiando a unas 6.000 familias pobres. Ello representa en promedio un 2% de las viviendas producidas en el país y un 8% de las necesidades de vivienda de los pobres.

La producción anual es muy cercana a las metas establecidas en el último convenio con ASDI; de hecho la producción en los últimos dos años es superior (15 % - 20 % más) para cada tipo de unidad habitacional, excepto los módulos básicos donde la producción es un 25% menor.

Sin embargo, el logro más importante de la institución en el campo técnico no es cuantitativo; es el desarrollo de un modelo que produce viviendas, de buena calidad técnica, accesibles a los pobres del país. Tarea también importante realizada por FUPROVI ha sido la divulgación y aceptación de ese modelo por la sociedad Costarricense (ver sección 7).

Los costos directos, para las familias, de las viviendas producidas por FUPROVI son significativamente menores (entre un 33% y un 50%) que las producidas por la empresa privada. Ello, los subsidios del S.F.N.V. y el aporte de la mano de obra comunitaria, han permitido la accesibilidad por los pobres a las unidades habitacionales. Se desconoce la relación entre los costos totales de las unidades producidas por FUPROVI y las de otros sectores, ya que no se han realizado comparaciones incluyendo todos los costos (mano de obra de participantes, cargas financieras, tierra, costos de oportunidad, etc).

El costo total de una solución habitacional típica de FUPROVI (42 m² construcción y 120 m² lote), incluyendo materiales, tierra, urbanización, costos financieros y administración (no mano de obra por auto construcción) es de unos US\$ 6,000. La vivienda se entrega con todos los servicios (incluyendo tratamiento de aguas negras), sin acabados, ni divisiones internas. Los costos de los materiales una vivienda nueva (solo superestructura) es en promedio de unos US\$ 2,500, lo que está por debajo de lo establecido en el acuerdo con ASDI.

Los precios de venta estimados para las unidades habitacionales a través del mercado, o por medio de las evaluaciones realizadas por los gobiernos locales para efectos de impuestos, muestran un incremento sobre el costo original financiado a las familias, de unas dos y hasta tres veces. Las viviendas, sin

embargo, no han cambiado mucho de dueños ya que el S.F.N.V. las otorga como bienes de familia que no se puede vender en los primeros quince años.

Componente importante de ese modelo de producción de viviendas desarrollado por FUPROVI es la asistencia técnica y social que la institución aporta durante el proceso de construcción. Ello ha permitido que la calidad de las unidades habitacionales producidas por autoconstrucción sean buenas. El 90% de las familias se sienten mejor en la vivienda aportada por FUPROVI (Alvarez, 96). La calidad de las viviendas es comparable, e incluso en la opinión del presidente de la Cámara de la Construcción, mejor que las producidas por la empresa privada.

La construcción de las viviendas por FUPROVI no ha tenido efectos ecológicos negativos por encima de los normales en todo proceso de urbanización. Se ocupan materiales libres de contaminación, que no producen efectos de deforestación en su fabricación. Todas las urbanizaciones de la Gran Area Metropolitana de San José (G.A.M.) cuentan con algún tratamiento de las aguas negras. Importante factor positivo en esta área es la introducción del programa de conservación ecológica que se describe en otra sección.

El diseño de las viviendas y las urbanizaciones es, dadas las reglamentaciones y tradición de el país, muy adecuado a las necesidades de los pobres. Es más, FUPROVI a través del desarrollo de su modelo de producción de viviendas y por medio de un constante y largo dialogo con las autoridades nacionales y locales, ha introducido cambios importantes en las leyes, reglamentos y procesos de producción de viviendas para los pobres. Los estándares físicos son, sin embargo, muy altos, comparados con los que se ocupan en toda Centroamérica y en la mayoría de Latinoamérica. Bajo esos estándares Latinoamericanos, no se ha dado una reducción significativa de los estándares físicos. El área promedio de la vivienda típica es de 45 m², el de lote de 120/150 m² y el área de venta de un 54% del total del terreno urbanizado. Los dos primeros son alrededor del doble de lo que se ocupa en el resto de Centroamérica. El porcentaje de área de venta representa un 80% de la eficiencia logrado en otros proyectos similares en Centroamérica.

En promedio en las urbanizaciones diseñadas por FUPROVI, el área de venta es 54% del área total urbanizada, área de calles es de un 21%, las zonas recreacionales y comunales son un 18% y las de retiro y no urbanizables un 7%. Las reglamentaciones existentes en Costa Rica afectan mucho estos diseños, los que presentan estándares significativamente mayores a los que tienen los asentamientos populares informales en el país, así como también mucho mayores de los que tienen otros proyectos similares a los de FUPROVI en el resto de Centroamérica. Estos estándares implican 52 m² de calle por cada lote, o sea un metro cuadrado de calle por cada dos metros de lote. En la urbanización promedio de FUPROVI, por cada lote típico con seis metros de frente, existen siete metros lineales de tubería.

La densidad habitacional varía significativamente en los proyectos debido, principalmente, al área de lote. Las densidades van desde 28 viviendas por hectárea a 42 (proyectos con lotes de 160 y 120 m² respectivamente). Estas densidades son también comparables con otras en Costa Rica, pero muy por debajo de las promedio para proyectos parecidos en Centroamérica, debido a las normas nacionales.

El tiempo de producción de las viviendas está por debajo del ocupado por el Gobierno y por encima del normal para la empresa privada y del ocupado por otros programas similares de América Latina. FUPROVI ocupa, en promedio, unos dos años por proyecto (50-300 viviendas), siendo el factor principal en determinar la duración, el que la gran mayoría de las obras constructivas de la urbanización y las viviendas se hacen por ayuda mutua o esfuerzo propio. Este promedio se ha logrado reducir a unos 18 meses en los últimos proyectos.

El aumento de obra realizada por ayuda mutua incrementa la accesibilidad, no necesariamente los costos, como ya se señaló, pero también tiene impactos negativos en las familias que perciben "que han debido trabajar demasiado", llegando "para gran cantidad de personas, a no querer saber nada de reuniones o de organizarse" al terminar el proceso constructivo (Alvarez, 96). En varios otros proyectos similares en Centroamérica, el tiempo de los procesos por autoconstrucción es aproximadamente la mitad; la diferencia principal es que estos otros modelos hacen muy pocas de las tareas de la urbanización por autoconstrucción.

La producción de soluciones habitacionales de FUPROVI está concentrada en la Gran Area Metropolitana de San José, con más de un 75% de las unidades y en Limón, en donde se han dado únicamente viviendas y mejoramientos a familias individuales dadas las características de la zona. Según el último acuerdo con ASDI las unidades se dividirían en un 75% en la G.A.M. y un 25% en Limón y Puntarenas. En acuerdos posteriores se definió que la distribución geográfica y por tipo de vivienda se haría con base en la demanda. En sus inicios FUPROVI tenía como un objetivo el "desconcentrar la G.A.M." (Sevilla, 1990).

5. IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LOS BENEFICIARIOS

Definición de la población meta

La población meta del primer programa era "los sectores de mayor pobreza urbana en Costa Rica". (Proyecto de Cooperación Internacional. Programa Especial de Vivienda, Junio de 1988, página 18):

Los programas de la segunda y tercera etapa se refieren a los mismos grupos. En el documento de la tercera fase está declarado que FUPROVI quiere "mejorar las condiciones habitacionales, ambientales y de ingreso de las familias más pobres de las principales zonas urbanas del país" y que "dentro de la población meta, deberán de tener especial atención los grupos de alta vulnerabilidad, sobre todo las familias encabezadas por mujeres" (página 23).

También se consta que "se busca generar un modelo de trabajo con los sectores de más bajos recursos económicos que pueda ser replicable por instituciones nacionales y de otros países de la región". En otra parte del documento la población meta están definida como las "familias cuyo ingreso familiar se ubique en un rango salarial desde 0 hasta 2 salarios mínimos. Con especial preferencia los grupos más vulnerables, tales como, mujeres jefes de hogar, ancianos" (Documento de Octubre de 1993, p 35).

Cuáles son los beneficiarios del programa?

En su mayoría las familias prestatarias de los proyectos son nucleares, compuestas de un padre, una madre e hijos, una población joven. El promedio de miembros por familia es de cinco.

Desde el inicio del programa un 30% de las familias atendidas son familias con una mujer jefa de hogar. Sin embargo, durante el segundo programa se atendieron proyectos en las cuales un número significativamente mayor de casos eran mujeres jefas de hogar, particularmente en Limón.

En dos terceras partes de las familias beneficiarias solo una persona tiene trabajo asalariado. En parte esto podría ser explicado como consecuencia de prerequisites del programa de autoconstrucción, - trabajar 30 horas semanales en el proyecto.

Según datos de FUPROVI casi el 90% de las familias atendidas perciben hasta dos salarios mínimos mensuales. (50% menos de un salario, 38% entre uno y dos salarios mínimos y 11% entre dos y tres). Estos datos fueron confirmados en el estudio de 1991, que mostró que la mayoría de los beneficiarios eran familias con un ingreso un poco más alto que el salario mínimo pero con diferencias bastante grandes dentro y entre los proyectos (Desde US\$ 40 hasta US\$ 300). Varias fuentes confirman que las mujeres jefas de hogar tienen los menores niveles de ingresos.

Más de 80% de los miembros que trabajan tienen una ocupación de carácter permanente y aproximadamente 75% corresponde a la categoría de asalariado en 1995, lo que significa cierto aumento desde 1991 (62%).

En el estudio de diciembre 1995 sobre proyectos terminados, el 50% de las familias identificaron su clase social como clase baja, 40% se consideran como de clase media, mientras que un 6% se calificó como clase social de extrema pobreza. Según el mismo estudio el 53% de las familias pagaban alquiler por su casa, 20% vivían en casas prestadas y el 19% de los casos se trataba de precarios.

Por consecuencia, la mayoría de los beneficiarios pertenecen a las clases bajas y a unas categorías asalariadas bajas; pero no a las más bajas. Los beneficiarios son pobres, pero en general no están entre los más pobres.

Casa propia - seguridad e independencia

Un 90% de las familias entrevistadas en 1995 se sentía mejor en la casa actual que en la de antes. La mayoría tienen ahora viviendas más grandes, de mejor calidad y consistencia que anteriormente. "Condiciones como luz, agua y el uso en forma exclusiva del baño no ofrecen diferencias significativas. Esta circunstancia se explica debido a que la mayoría vivían en casas alquiladas antes" (Alvarez 1996: 6 y 18).

La satisfacción está fuertemente relacionada a la posesión de una casa propia que ofrece estabilidad y seguridad. Aunque la nueva vivienda resulta más cara que la anterior, las familias consideran que la casa propia ha significado una mejora económica.

Las mujeres jefas de familias asignaron prioridad a poseer una casa propia; una casa propia significa un logro y les hace menos dependientes de sus compañeros.

Participación en la construcción de viviendas

Para la gran mayoría de las familias, beneficiarias de FUPROVI, no hay otra alternativa que autoconstrucción si quieren una casa propia, y participación en el proceso de construcción es más bien por necesidad que por voluntad.

La mayoría de los participantes en los procesos de autoconstrucción son mujeres, circunstancia que puede ser explicada principalmente por factores económicos. Las familias no pueden pagar mano de obra que las sustituya, excepto en casos especiales. Esto hace que si ambos miembros de una pareja tienen trabajos estables con poca disponibilidad de tiempo libre, en algunos casos la familia decide que deje de trabajar el que reporta menores ingresos, que en la mayoría de las situaciones es la mujer.

Las mujeres jefas de hogar encuentran su participación en la autoconstrucción muy dura, pero son también las que sienten mayor orgullo y alegría al terminar su vivienda. El tiempo de construcción implica fuerte presión para las mujeres pero también mayor autoestima, orgullo, independencia y nuevas experiencias. Una participante en Limón expreso:

"Nunca me imaginé que yo pudiera construir una casa, lo que mi compañero no pudo conseguir Ahora me siento libre de hacer cualquier cosa. Mismo los hombres han cambiado su imagen de mí".

La participación en la autoconstrucción se puede dar en diferentes actividades: la construcción de viviendas y/o infraestructura, administración de bodegas,

guarderías, obras comunales, proveeduría y contabilidad y comedores. Esta variedad de actividades permite la participación de los diferentes sectores de la población; jóvenes, personas en la tercera edad, hombres y mujeres.

FUPROVI está bien consciente de que el impacto puede ser diferente para mujeres y hombres. Sin embargo todavía queda mucho para adaptar el modelo de trabajo a mujeres. La institución justifica que su modelo define a la familia como la entidad beneficiaria. Sin embargo, la realidad muestra que muy a menudo existe un desequilibrio de influencia y poder dentro de la familia.

De defender la parte más flaca, que en este caso son las mujeres, estaría en la línea de la ideología de FUPROVI de mejorar la vida de familias con pocos recursos. Así FUPROVI podría sugerir varias soluciones frente o junto con las autoridades costarricenses, por ejemplo cambios de leyes y condiciones. Además, el modelo de trabajo podría ser cambiado, reduciendo el tiempo de la autoconstrucción. Considerando el reconocimiento general de FUPROVI en la sociedad; la institución podría jugar un mayor papel.

6. IMPACTO COMUNITARIO

En el modelo de trabajo desarrollado por FUPROVI la ayuda mutua y la organización comunal juegan roles claves al lado de la participación. Esta ideología está basada en el supuesto que cuanto mayor sean los lazos de solidaridad, mayor será su nivel de la cohesión y por ende, de superación de condiciones de pobreza en la comunidad (Alvarez,1996:21). Algunos funcionarios de FUPROVI consideran que el desarrollo comunitario es el objetivo principal. Sin embargo, el modelo que la Fundación actualmente implementa no tiene el desarrollo comunitario como su objetivo principal (ver sección 3). Por consecuencia, el impacto esperado no está bien definido.

Varias fuentes confirman que la organización comunal y la ayuda mutua es muy fuerte durante el proceso de la construcción. Después la organización se reduce, un proceso natural ya que la organización comunal está ligada a la construcción en el modelo actual de FUPROVI. El tiempo de duración de la ayuda mutua, según la última evaluación de impacto socioeconómico (ibid), deja a las familias cansadas, saturadas de reuniones y sin mucha motivación para seguir en un proceso de desarrollo comunal organizado.

Si FUPROVI hiciera su objetivo principal el desarrollo comunitario, su modelo actual cambiaría. Por ejemplo, el proceso que utiliza en la construcción de viviendas no continúa trabajando con las comunidades después de que éstas se terminan; el organigrama y la distribución de personal reflejan baja prioridad para el área social; los procesos constructivos se diseñan teniendo en cuenta principalmente las necesidades financieras (accesibilidad, ver sección 8) de las familias, no los requisitos para generar un proceso social sostenible. La atención a familias aisladas, a través de soluciones de mejoramiento habitacional, no permite desarrollar una comunidad ya que se trabaja en forma individual con cada familia. El programa de Generación de Ingresos, no necesariamente se vincula a los asentamientos desarrollados por la institución.

De cualquier modo, la metodología actual de FUPROVI ocupa procesos participativos que funcionan como bases para un desarrollo comunitario. Existe un conjunto de redes sociales e informales muy particulares al interior de las comunidades. Estos grupos no son muy significativos en la vida cotidiana pero pueden ser activados en caso de emergencia. Vecinos han actuado de manera conjunta para hacer frente a incendios, inundaciones y accidentes, y en varios lugares los vecinos luchan juntos por obtener mejor acceso al transporte público. Por consecuencia, la auto-construcción ha conseguido crear las primeras nociones de desarrollo comunitario y sostenibilidad social, que es un adelanto valioso.

7. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS

Uno de los logros más importantes de FUPROVI, y de la cooperación prestada por ASDI, se da en las áreas institucionales y administrativas. En el breve período de ocho años que ha transcurrido desde su creación, la Fundación logra consolidarse como una institución seria, eficiente, de reconocido prestigio, apolítica y de alta calidad técnica. FUPROVI cuenta con un personal muy motivado y de buena calidad técnica, que se identifica con los objetivos y metodologías institucionales.

FUPROVI tiene un patrimonio importante, el cual incluye su edificio. La Institución ha desarrollado metodologías propias, muchas de ellas innovadoras y creativas, que se adaptan a su población meta y sus objetivos sociales. FUPROVI mantiene buenas relaciones institucionales con sectores muy variados dentro y fuera de Costa Rica; es una institución que sabe concertar y negociar hábilmente con otras.

La Fundación ha desarrollado y estandarizado procedimientos internos claros, los que han sido divulgados en su personal. El equipo que lidera la institución es técnicamente sólido, visionario y colegiado. FUPROVI es una institución que cuenta con buenos sistemas gerenciales y de información; que está en constante búsqueda y renovación técnica. Lo anterior es una base sólida para lograr una sostenibilidad institucional.

La Fundación tiene un prestigio institucional que es ampliamente reconocido por todos los diferentes sectores representados en las personas que esta consultoría entrevistó, los que incluyen el Estado costarricense, la empresa privada de la construcción, las comunidades, y los técnicos del sector vivienda y financiero nacional (ver anexo 1.2, Lista de Personas Entrevistadas).

Los Ministros de Vivienda de los tres gobiernos con que ha trabajado FUPROVI han reconocido esa calidad institucional públicamente. Las máximas autoridades del MIVAH confirmaron esto a los consultores. El secretario de la Unión de Gobiernos Locales de Costa Rica expuso *"FUPROVI crea un modelo novedoso y operacional, que focaliza en los sectores de menores ingresos; logra mejorar los sistemas constructivos y reducir costos."* El presidente de la Cámara de la Construcción evaluó así las viviendas y sistemas constructivos de la Institución: *"Dados los limitados recursos, la calidad del producto que entrega FUPROVI es superior al de la empresa privada, debido en buena parte a la participación de la comunidad."*

Logro institucional significativo de FUPROVI es el desarrollo de un modelo de producción de viviendas que, dentro de los estándares y reglamentación del país, logra soluciones habitacionales que son accesibles a los estratos pobres de Costa Rica (sección 5). En la implementación de ese modelo la Fundación logra dirigir parte importante de los recursos nacionales a los pobres, introduce modificaciones de impacto positivo en las políticas nacionales y afecta favorablemente las condiciones de vida de las familias participantes en sus programas (sección 5).

La eficiencia institucional en el uso de recursos se mide en los costos de las unidades habitacionales producidas y su accesibilidad por la población meta (sección 5), así como por el porcentaje de los costos totales por proyecto de vivienda que representan los gastos administrativos.

FUPROVI cobra, en promedio, un 35% de los costos directos de materiales de una vivienda (costos de urbanización y vivienda) para gastos administrativos. Ese porcentaje baja a un 20% si se contabiliza dentro del costo total de la vivienda el aporte de la mano de obra de los participantes. Este último porcentaje es inferior al que cobra la empresa privada por administración y ganancia (alrededor del 33%). Sin embargo, FUPROVI cubre con ese porcentaje muchos otros rubros, que no se incluyen en un proceso constructivo de la empresa privada. El proceso de autoconstrucción ocupado por FUPROVI conlleva costos más altos por mayor tiempo del proceso constructivo y por la organización y educación comunitaria, los que permiten lograr los objetivos sociales y dar acceso a los pobres a la vivienda. El cobro que hace FUPROVI por administración ingresa al Fondo Rotativo.

Clave en el éxito institucional es la calidad de su personal, lo que se debe a la mística y sentido de identificación de ellos con la institución y sus objetivos y las políticas de salarios y prestaciones sociales. FUPROVI paga a sus empleados salarios competitivos en el mercado. Para poder actualizar sus salarios al mercado FUPROVI forma parte de una red que estudia el mismo cada año; la red incluye al sector público y privado.

Las prestaciones laborales de FUPROVI incluyen: médico de empresa que provee consulta gratis a los empleados y su familia inmediata dos veces por semana; fondo de cesantía que se paga anualmente; fondo de ahorro y crédito, constituido con aportes de la empresa y los empleados y manejado por estos últimos; comités para actividades sociales; y plan optativo de retiro. El ambiente gerencial de la institución es abierto para facilitar la retroalimentación y crítica constructiva de los empleados.

Estas políticas han llevado a una gran estabilidad laboral. La dirección superior, no contando los puestos de recién creación, tiene en promedio 5.6 años de trabajar con FUPROVI (la primera contratación se da hace 7.7 años).

Muy importante en este desarrollo institucional ha sido el apoyo prestado por ASDI a FUPROVI. Esa colaboración de Suecia ha permitido, a través de la recuperación de sus donaciones, la creación del Fondo Rotativo y la canalización de importantes contrapartidas nacionales para los programas de FUPROVI. La sostenibilidad de ese apoyo a través de tres convenios y ocho años ha permitido la continuidad y estabilidad necesarias para realizar un objetivo de largo plazo como es el desarrollo institucional. El apoyo sueco tuvo en sus fases iniciales la consolidación institucional de FUPROVI como un objetivo en sí, para lo que asignó partidas específicas que permitieron financiar personal y un asesor internacional.

El carácter privado, apolítico y el trabajo concertado con otras instituciones que realiza la Fundación, han sido básicos para sus logros. FUPROVI no ha favorecido a ningún partido político, es más ha hecho esfuerzos para mantener una representación pluripartidista dentro de su Asamblea de Socios y su Junta Directiva. FUPROVI tiene en su Junta un representante del Gobierno Central (el señor Viceministro de Vivienda) y uno de los gobiernos locales, según la ley de Fundaciones de Costa Rica. Ello, en la opinión de FUPROVI, ha facilitado su trabajo con el Estado. La Fundación tiene relaciones institucionales estrechas con diferentes entes estatales, los entes del S.F.N.V., los gobiernos locales, con la empresa privada y las asociaciones comunales. Las relaciones con el Estado le son claves para su sostenibilidad financiera y la realización de su trabajo técnico.

Las relaciones con los municipios son variadas pasando desde procesos complicados para la aprobación de planos, hasta proyectos ejecutados conjuntamente.

Empresarios privados han formado siempre parte importante de la Asamblea de Socios y la Junta. FUPROVI y las comunidades son clientes importantes de varias empresas privadas. El gerente de una fábrica de productos de concreto los clasifica como "clientes de primera línea, no hay ninguno que nos haya quedado debiendo". El presidente de la Cámara de la Construcción explica por qué, como empresa privada, les interesa la labor de FUPROVI: "Estamos conscientes de que el trabajo social de FUPROVI es importante para todos y algo que la empresa privada no puede hacer. El Estado tampoco lo pudo hacer por su rigidez e ineficiencia. De no atender estos problemas lo pagaríamos todos en impuestos y costo social".

FUPROVI "aprendió haciendo", ha tenido que balancear continuamente los objetivos sociales y la eficiencia institucional y ha debido trabajar coordinadamente con muchas instituciones. Todo esto requiere agilidad flexibilidad e independencia política para atender con eficiencia empresarial estas necesidades de carácter social. Ello ha sido posible gracias al carácter de organismo privado sin fines de lucro de FUPROVI.

El carácter de ONG apolítica le ha permitido a FUPROVI realizar el rol de concertador y negociador que constantemente le es demandado para lograr el delicado balance entre trabajar con los pobres y lograr eficiencia, obtener mayor interés del Estado y la empresa privada en los pobres, lograr mayor eficiencia en el trabajo comunitario y balancear los diferentes aspectos de su trabajo institucional. Algunos ejemplos de estos son las negociaciones que FUPROVI ha realizado con entes del Estado para adaptar leyes, reglamentos y estándares a las necesidades de los pobres; la labor educativa y contratos que hace con las comunidades; las negociaciones con el sector financiero privado para lograr se interese en los pobres los cuales, según la gerente de una Mutual "son casos complicados, de alto riesgo por la inestabilidad laboral y familiar y que pueden poner presión política-social en la empresa."

La concertación al interior de la institución entre los diferentes sectores (social, financiero, técnico) lo realiza FUPROVI en el Consejo Administrativo (ver organigrama anexo 7.1). El Consejo es el foro de discusión interna que se reúne una vez al mes con carácter deliberante y asesor de la Dirección Ejecutiva, formado por los jefes de las direcciones técnicas, legales y administrativas.

La Fundación ha estado en un proceso permanente de cambio, adaptando sus métodos y funciones a las necesidades de sus clientes. Ello ha implicado tomar riesgos, pero riesgos planificados, que dejan lecciones que luego se sistematizan. También ha implicado la evolución de el rol institucional que se señaló en la sección 3, que lleva cada vez más a FUPROVI a ser facilitador, asesor, coordinador y, cada vez menos, ejecutor. Ese cambio, así como la poca importancia relativa que, por lo menos hasta hace unos años, tienen en la institución las políticas de crédito y cobro y las de promoción social se reflejan en la composición y evolución del personal. Aunque FUPROVI considera que todos los miembros de los equipos multidisciplinarios realizan trabajo social. El rol institucional de asesor requiere mayor personal profesional.

El anexo 7.2 presenta la evolución de la estructura del personal y la composición de sus profesionales. En él se observa alta concentración y crecimiento del personal profesional, 31% en 1990 y 45% a finales de 1995. Este alto profesionalismo refleja el rol de asesor y representa la base para el alto grado de calidad técnica que se le reconoce a la institución. El personal social, como porcentaje del total profesional, se ha disminuido a la mitad en ese mismo periodo, pasando de un 32% a un 18% aunque no se han reducido en números absolutos. Del total de empleados de FUPROVI, el Área Social representa solo el 9%. Las áreas de administración e ingeniería son muy significativas dentro de la estructura del personal profesional; entre ellas representan más de la mitad de los profesionales. En la institución el personal de apoyo es muy reducido (7%).

El personal total de FUPROVI ha crecido más rápido de lo programado, 61 en 1990 y 88 en 1995. En 1989 se consideró llegar a "un máximo de 23 empleados", el crecimiento de personal se ve afectado por el aumento de producción, nuevos programas y apertura de la oficina en Limón. Con el traspaso de funciones a las comunidades, se espera invertir esa tendencia.

Existen aspectos institucionales administrativos que deben mejorarse o definirse. Como se señala en la sección 3, el objetivo de FUPROVI no está claramente definido. La institución necesita precisar, y socializar entre sus empleados y cuerpos directivos, su objetivo. Ello debe llevar a concretar una estrategia de largo plazo y a una organización interna más clara. FUPROVI se encuentra actualmente en un proceso de reingeniería.

El organigrama institucional (anexo 7.1), que no ha tenido cambios significativos en el tiempo, presenta algunos problemas de diseño y refleja baja prioridad para el área social. El organigrama tiene muchas dependencias de la Dirección Ejecutiva, lo que se debe en parte a que a medida que se han agregado nuevos programas (Generación de Ingresos, Capacitación, Legal, Casos Individuales de vivienda), estos se han ubicado horizontalmente, la mayoría de ellos dependiendo de la Dirección Ejecutiva. La ubicación horizontal denota una función de asesoría y no de mando/dirección, sin embargo, estos programas son ejecutores de actividades, no asesores.

El organigrama se diseña por funciones, no por áreas geográficas, excepto en el caso de la oficina de Limón, la que depende del área administrativa/financiera. Ello crea, en la práctica, confusión en las líneas de mando.

La consultoría propone en el anexo 7.3 una alternativa de organización en la que se busca simplificar y dar mayor coherencia y prioridad al área social. Esto último se logra a través de crear la Dirección de Desarrollo Comunitario donde se ubica el área social actual y los programas que no son habitacionales, pero que se pueden ocupar como herramientas para el desarrollo de las comunidades después.

8. ASPECTOS FINANCIEROS

La estrategia financiera de FUPROVI para los proyectos habitacionales tiene dos objetivos, los cuales algunas veces son contradictorios entre sí: la sostenibilidad en el largo plazo y el atender a los pobres, y dentro de estos dar preferencia a los más pobres. El lograr el mesurado balance entre esos objetivos es una de las metas más delicadas e importantes de la institución; es una tarea que afecta todo el quehacer institucional. Esta tarea que se vuelve aun más difícil al considerar que muchas de las variables más importantes de la estrategia, principalmente las macroeconómicas (inflación, tasa de cambio), no dependen de FUPROVI.

Para lograr sus objetivos la estrategia se basa en un fondo rotativo (El Fondo), constituido principalmente con recursos nacionales y la recuperación de los aportes de ASDI, que provee el financiamiento de corto plazo; el S.F.N.V. que provee importantes subsidios y el financiamiento de largo plazo y, el aporte de la comunidad que provee el aporte inicial y permite la accesibilidad de los pobres a la vivienda. Lo anterior se complementa con una política institucional agresiva de cobros y la adaptación de los instrumentos financieros a las características de la población meta.

Al igual que con la metodología para la autoconstrucción (ver sección 4) los énfasis de la estrategia financiera han variado en el tiempo. En los inicios de FUPROVI se daba mayor importancia a proveer vivienda a los pobres con un alto nivel de subsidio; ASDI y las familias (a través de la mano de obra) proveían el financiamiento inicial y las recuperaciones de el S.F.N.V. deberían restituir esos aportes al Fondo con la suficiente celeridad para que FUPROVI continuara su labor. Las políticas de crédito y cobro, las relaciones de FUPROVI con el S.F.N.V., las garantías y las pérdidas por costos no recuperados, no recibieron la atención que ahora tienen.

Varios factores obligaron a FUPROVI a cambiar esas políticas. ASDI dejó claro que su financiamiento era limitado y su deseo de que su aporte tuviera un efecto de largo plazo. Costa Rica comprendió rápidamente que no tenía todos los recursos prometidos como parte de el S.F.N.V. - los subsidios que se podían otorgar eran menores que la demanda (ver sección 2). La eficiencia del S.F.N.V. era mucho menor que el que demandaba el volumen de producción de las instituciones nacionales, incluyendo a FUPROVI; ello produjo problemas de liquidez y crea mayor dependencia de las recuperaciones directas de sus clientes. Muchas familias no respondieron con la responsabilidad esperada en sus pagos.

Los factores anteriores llevaron a FUPROVI a modificar su estrategia financiera en varios puntos claves. Se dió mucha importancia a las relaciones con las agencias de el S.F.N.V. para lograr que un mayor número de sus familias fueran beneficiarias del Sistema e incrementar la rapidez en la aprobación de sus subsidios por parte de el BAHVI y en los créditos por parte de los entes autorizados del Sistema, logrando así mayor liquidez y reduciendo la cartera de largo plazo.

Se logra una tercera donación de ASDI con el objetivo de "...apoyar los esfuerzos de consolidación financiera del Fondo Rotativo para hacer sostenibles el Programa de asentamientos populares...y la Institución ejecutora..". Este énfasis financiero por parte de la cooperación internacional es radicalmente diferente a los objetivos de los primeros acuerdos. El documento del primer acuerdo tiene tres objetivos

generales y ocho específicos, ninguno de los cuales toca los temas financieros o menciona el concepto de "sostenibilidad", los objetivos de las primeras fases son mas en las áreas de vivienda y social.

FUPROVI revisa sus políticas de créditos y cobros para incrementar la concientización de los beneficiarios por cumplir con sus obligaciones y lograr mayores garantías y eficiencia. Al inicio se daba una vivienda estándar a la familia que la necesitara y luego se sometía su aplicación al S.F.N.V. Ahora los montos de los créditos se establecen con base en la capacidad de pago de las familias, lo que ha llevado a establecer diferentes montos de crédito para diferentes familias. Se crea la unidad de Crédito y Cobro, se produce el "Instructivo de Procedimientos de Cobro Administrativo-Judicial" y, más importante y difícil que su producción, se aplican en la medida de lo permitido por el sistema Costarricense las regulaciones allí establecidas, llegando incluso a la acción legal.

La Institución, apoyada por ASDI, revisa sus metas y herramientas financieras. En lo referente a las garantías se planifica darle preferencia a la hipoteca sobre la garantía prendaria o fiduciaria, ya que estas últimas no tienen, en el caso de los pobres de Costa Rica, ninguna obligatoriedad práctica. Las tasas de interés de los préstamos se deberían actualizar constantemente tratando de que éstas cubran la inflación, incobrables (5%) el costo de administrar la cartera y un 1% para crecimiento real de la cartera. Los costos administrativos se deberán cobrar directamente como parte del costo de la vivienda en la forma de un 15% sobre costos de materiales (costo directo de urbanización y/o vivienda no aportado por clientes) para cubrir gastos directos de asesoría y administración durante el proceso constructivo y un 10% sobre los costos de materiales y administración, para cubrir administración indirecta.

Todas estas modificaciones en la estrategia financiera institucional se reflejan en los procedimientos que FUPROVI ha estandarizado y en el tercer acuerdo de cooperación con ASDI. En ese acuerdo se hacen proyecciones para el Fondo Rotativo, con base en varios supuestos, que proyectan una sostenibilidad del mismo. No todos esos supuestos se han cumplido. La proyección del Fondo se revisa anualmente, bajo supuestos y han sido bastante acertados. Actualmente se está realizando un estudio sobre estos puntos, por lo que esta consultoría solo compara los principales supuestos y acuerdos financieros que llevaron a esas proyecciones y con los reales.

La tasa de interés actual de FUPROVI es de 27.5% anual, la que cubre inflación (22.6%) e incobrables, pero no permite la reserva para crecimiento real de la cartera. La inflación prevista en las proyecciones iniciales del tercer acuerdo era de 16%.

FUPROVI esta cobrando todos sus costos directos. Sin embargo, los porcentajes para administración no alcanzan para cubrir todos los costos reales de FUPROVI en este rubro. FUPROVI tiene perdidas por costos no recuperados, aunque mucho menores que antes. El acuerdo con ASDI establece que para que FUPROVI cubra todos sus costos este debe tomar varias medidas. La Fundación debe incrementar su volumen de producción de tal forma que el Fondo Rotativo cubra solo un 60 % de su producción de soluciones habitacionales, con el objeto de diluir más los gastos administrativos al incrementar producción financiada con otros fondos. Del total de unidades producidas por la Institución desde el tercer acuerdo un 42% son con otros recursos que no es el Fondo.

Esta política de diversificación de fuentes financieras ha tenido efectos mezclados en FUPROVI; le ha permitido incrementar su volumen de obra y diluir mas sus gastos administrativos, pero también le ha llevado a mayor dependencia del S.F.N.V. y a tener más casos de garantía prendaria, ya que varios de estos son de emergencia o mejoramiento.

FUPROVI ha incrementado sus casos de garantía hipotecaria. De los casos de 1995 el 78 % en la GAM son de garantía hipotecaria. En Limón casi todos los casos son de garantía prendaria y/o fiduciaria. En general es necesario continuar dando garantías no hipotecarias, dadas las características de la población meta.

La mora en la cartera de FUPROVI varia considerablemente entre la GAM y Limón. Del total de su cartera la mora en la GAM es del 12 % y en Limón del 36 %. La mora de más de 3 meses, que es como la mide el S.F.N.V., es de un 4.6 % en la GAM y de un 5.5 % en Limón. La mora en otras instituciones del Sistema no es muy diferente a la de FUPROVI, estando en muchos casos alrededor del 5%.

Las tasas de cambio asumidas en las proyecciones del tercer acuerdo si han variado considerablemente. Se partió de un cambio del colón a 150 por el dólar, ahora está a 200. El Acuerdo ya identificaba "los problemas de liquidez que se puedan crear ...debido a las variaciones en la inflación, las tasas de interés y las fluctuaciones en el tipo de cambio..", así como "los obstáculos por lograr el equilibrio entre las asignaciones del S.F.N.V. y el volumen de producción ..".

El Acuerdo proyectaba aportes por contrapartidas para el Fondo de 150 millones de colones por tierra y mano de obra y 450 millones por recuperaciones del S.F.N.V. para los dos primeros años; hasta la fecha (final de los dos primeros años) se estima una recuperación por los participantes de más del doble de lo proyectado por tierra y mano de obra y de 165 % de lo proyectado por recuperaciones en el S.F.N.V. El movimiento de los fondos ASDI también ha sido muy satisfactorio; se ha desembolsado un 119 % de lo proyectado.

Como se describe en la sección 5, las soluciones habitacionales son accesibles a los pobres de Costa Rica. Las familias más pobres, que reciben un bono completo, alcanzan a pagar toda la vivienda con el subsidio que obtienen del BANHVI. Para el resto de familias que obtienen un bono parcial, las cuotas que deben pagar, una vez descontado el subsidio que reciben del sistema, son por debajo de el 30 % de los salarios familiares.

FUPROVI ha sistematizado, y mantiene al día, su sistema de información financiero. Se ha establecido un procedimiento de cobros que incluye incentivos negativos (castigos), no positivos, como podrían ser premios a los que están al día, para el pago. En los dos últimos años la Institución ha implementado una política agresiva de crédito y cobro, lo que es de suma importancia no solo por los efectos inmediatos financieros que ello tenga, sino también por establecer un prestigio institucional serio entre las comunidades en lo referente a los cobros.

Todas estas medidas han mejorado la posibilidad de sostenibilidad financiera de la Institución, sin haber alterado significativamente su población meta. Sin embargo, el análisis anterior hace evidente la dependencia de FUPROVI en el S.F.N.V., tanto para mantener su liquidez, como para lograr acceder a los pobres. Si FUPROVI no recupera fondos del S.F.N.V. en la cantidad y con la celeridad

actual, su capacidad de producción disminuye significativamente. Sin los subsidios del Sistema las soluciones habitacionales que actualmente produce FUPROVI no serían accesibles a un gran porcentaje de sus beneficiarios actuales. Dado que, tal como se describe en la sección 2, el proceso de determinar el total de fondos para subsidios y la selección de las familias que reciben los mismos es un proceso político, esta dependencia de FUPROVI en el S.F.N.V., es su Talón de Aquiles.

9. PRINCIPALES LECCIONES Y RECOMENDACIONES

FUPROVI ha desarrollado un modelo eficiente de producción de viviendas accesible a los pobres de Costa Rica. Ese modelo es aceptado por las instituciones nacionales del sector, así como por las comunidades. Por medio de él se ha restablecido el prestigio de la autoconstrucción con asesoría técnica.

Lo anterior se ha logrado a través de una eficaz combinación de recursos del S.F.N.V., las comunidades y la cooperación internacional. El S.F.N.V. provee los subsidios y el financiamiento de largo plazo, la cooperación internacional permite el desarrollo institucional y la colocación del Fondo Rotativo. Las comunidades aportan su mano de obra que sirve como la contribución inicial para la vivienda. Los subsidios y los aportes por ayuda mutua hacen viviendas accesibles a los pobres de Costa Rica.

En el desarrollo de ese modelo FUPROVI se ha constituido en una institución seria y eficiente. En ello ha jugado un papel importante ASDI al asegurar, por medio de su financiamiento, la estabilidad necesaria y servicios para el desarrollo institucional como un objetivo válido.

En su desarrollo FUPROVI ha tenido la flexibilidad y creatividad necesarias para poder llegar a los pobres y mejorar constantemente su modelo. Ello ha sido posible dado su carácter de ONG apolítica, que mantiene relaciones institucionales con entes del S.F.N.V., el Estado, las comunidades y la empresa privada.

La experiencia institucional deja clara la necesidad de definir con mejor precisión su objetivo general y prioritario y luego sus objetivos específicos. Esa priorización de objetivos se debe reflejar en una estrategia de activación y un organigrama, los que se deben socializar con los empleados y colaboradores de la Fundación. Parte muy importante de esa estrategia es definir la población meta y las tareas (o dirección) de la ayuda mutua.

La capacidad de proveer viviendas a los pobres por parte de FUPROVI está muy influenciada por las políticas nacionales del sector habitacional en sus aspectos técnicos (normas), financieros (procedimientos y subsidios del S.F.N.V.) y legal. Sin embargo, la institución no ha hecho una de sus prioridades el influir sistemáticamente en las políticas nacionales (aunque sí ha logrado algunos cambios importantes). El prestigio y relaciones interinstitucionales que ya acumula FUPROVI le permiten moverse en esa dirección.

Para poder influenciar sobre los aspectos técnicos, la institución podría realizar estudios comparativos entre diferentes diseños de urbanización y de algunos asentamientos informales. Todos estos estudios podrían formar parte de la preparación de la última evaluación que financiará ASDI.

La sostenibilidad de largo plazo de los programas de FUPROVI debe ser vista de manera integral-social, financiera, ecológica e institucional. Los enfoques parciales no funcionan, FUPROVI debe continuar en la búsqueda de mayor eficiencia en cada uno de estos aspectos, para lograr el delicado balance entre sus objetivos y, por tanto, la credibilidad de sus programas.

Los éxitos del modelo FUPROVI y sus diferentes etapas descritas en este informe, son lecciones muy valiosas para Centroamérica e incluso para varios países de Latinoamérica. ASDI debería promover, en conjunto con otras instituciones, el análisis de estas experiencias en otros países, principalmente entre aquellos del área Centroamericana.

Las recomendaciones a FUPROVI pueden ser resumidas como;

- * definir la población meta y las tareas (o dirección) de la ayuda mutua para identificar y considerar modelos conveniente, particularmente para mujeres jefes de hogar

- * influir más sistemáticamente en las políticas nacionales

- * definir con mejor precisión su objetivo general y prioritario y luego sus objetivos específicos.

Como punto de partida se puede realizar estudios especiales que podrían formar parte de la preparación de la última evaluación de ASDI, por ejemplo estudios

- comparando diferentes diseños de urbanización con asentamientos informales,
- de costo-eficiencia de autoconstrucción,
- de la selección de familias que participan en el programa de autoconstrucción,
- de las condiciones y estrategias de las familias para cumplir las obligaciones en el programa de autoconstrucción,
- del impacto ambiental del modelo de FUPROVI.

Documentos del Programa:

Proyecto de Cooperación Internacional. MIVAH & FUPROVI, Junio de 1988.

Programa de Mejoramiento del Hábitat Urbano en Asentamientos Informales del Gran Area Metropolitana y Municipios de menor desarrollo relativo, FUPROVI, 20 Enero 1990

Programa de Mejoramiento y Desarrollo Sostenible en Asentamientos Populares Urbanos del Gran Area Metropolitana y Municipios de menor desarrollo relativo (Tercera Fase). FUPROVI, 28 de octubre de 1993

Informes

Sevilla, Manuel. *La Fundación Promotora de Vivienda: Un caso de desarrollo institucional acelerado y exitoso*. 15.7.1990

Ramos, Francisco René. *Informe final de la consultor'a en apoyo al área social de la Fundación Promotora de Vivienda*. Alterdec. Noviembre de 1990

Cartín, Nancy & Muñoz, Sergio. *El impacto socioeconómico en las condiciones de vida de los beneficiarios de los proyectos de autoconstrucción de vivienda e infraestructura* (El caso de Las Luisas, Mansiones, Los Sauces). FLACSO, Marzo de 1992

Rudqvist, Anders. *Final report on the pilot phase of "Socio-economic study; Improvement of living conditions in urban squatter areas"* (In Swedish), June 1992

Barraza, Ernesto & Castillo, Luis. *Evaluation of the special housing project for precarious settlements 1988-1991*, April 1992

Experiencia de autoconstrucción por ayuda mutua. Comunidad de Mansiones. Fundación Friedrich Ebert, Agosto 1994.

Alvarez, José Luis. *FUPROVI. Impacto socioeconómico del programa de autoconstrucción de vivienda*. Enero 1996

Análisis de los resultados de encuestas en seis proyectos de FUPROVI, Servicios de consultoría SEK. Febrero 1996

Shaping sustainable homes in an urbanizing world. Swedish National Report for Hábitat II (1996).

Informes anuales

Julio 1990-Junio 1991
Junio 1991-Abril 1992
Informe Anual 1993
Informe Anual 1994

Acuerdos

I. Acuerdo de cooperación Julio 01, 1988 - Junio 30, 1990

II. Acuerdo de cooperación y apoyo para el desarrollo de un proyecto de vivienda social en Costa Rica entre el gobierno de Suecia y el gobierno de Costa Rica.

El 1 de Julio de 1990 - 30 de junio de 1993

Prolongado 6 meses - 31 de diciembre de 1993

Specific agreement on Swedish support to a housing project for hurricane victims in Costa Rica (Grant; MSEK 3). April 1989

III. Specific agreement between GOCR and GOS on support to the third phase of a social housing program through FUPROVI. January 1994- December 1998.

Minutas de acuerdo de reuniones entre FUPROVI Y ASDI

Fechas:

Abril, 1989
Mayo, 1990 (la instrucción)
Noviembre-Diciembre, 1990
Junio, 1991
Julio, 1991
Junio, 1992
Junio, 1993
Octubre, 1993
Abril, 1994
Agosto, 1994

Artículos

Monge, Guido Alberto. *Mujer, desarrollo y vivienda*.
Para ser publicado (Marzo 1996)

Sevilla, Manuel. "New approaches for aid agencies. FUPROVI's community based shelter programme" *Environment and Urbanization*, Vol 5. No 1 April 1993

Ulibarri, Eloisa y González, Carmen. "Desarrollo institucional de FUPROVI". *Experiencias*, undated

"Constructores de su propio destino". *Panorama*, Febrero de 1993

Revista ACOVI. Año 2, N° 7.

Material de FUPROVI

Presentación general. Una Organización Privada de Desarrollo, Marzo de 1994 (15 p).

Guía de Procedimientos para el Desarrollo de Proyectos de Infraestructura y Vivienda.

Material de capacitación (como *Serie Contacto Inicial* y *Serie Proceso Crédito*)

Folletos de Bancos Comunales, etc

Otros documentos

Algunas informaciones respecto al sector vivienda y asentamientos humanos de Costa Rica y al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 12 de Marzo de 1996

Informe anual de formalizaciones en materia habitacional 1994. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y Banco Hipotecario de la Vivienda, Febrero, 1995.

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Anexo 1.2

EXTERNAS:

Lic. Guido Alberto Monge, Viceministro, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

MBA. Ofelia de Rubinstein, Gerente, Mutual Heredia.

Lic. Luis Navarro, Gerente, VIVIENDACOOOP R.L.

Sr. Román Chávez, Gerente Ventas y Mercadeo, Productos de Concreto S.A. y presidente de la Cámara Costarricense de la Construcción.

Lic. Olman Rojas, Secretario Ejecutivo de la Unión de Gobiernos Locales y miembro de la Junta Directiva de FUPROVI.

Dr. Dennis Meléndez, Gerente General, Banco Hipotecario de la Vivienda.

Lic. José Luis Alvarez, Consultor, Estudio de Impacto Socioeconómico.

INTERNAS:

Ing. Eloísa Ulibarri, Directora Ejecutiva, FUPROVI

MBA. Carlos Rojas, Director Administrativo-Financiero, FUPROVI

Licda. Anayansy Valverde, Asesora Legal, FUPROVI

Sr. Pedro Dávila, Jefe, Departamento de Crédito y Cobro, FUPROVI.

Ing. Minor Rodríguez R., Jefe Área Constructiva y Equipo de Proyectos, FUPROVI

Licda. Mayela Valverde, Jefa Área Social y Equipo Social, FUPROVI

Lic. Dagoberto Vargas, Jefe, Programa Generación de Ingresos, FUPROVI.

Prof. Marco Vinicio Blotta, Jefe, Unidad de Capacitación, FUPROVI.

Equipos de los proyectos visitados.

Licda. Carmen González e Ing. Mario Navarro, equipo de apoyo a la evaluación.

Evaluación del Programa de Vivienda Social en Costa Rica.

Términos de Referencia

1. ANTECEDENTES

A través de la Fundación Promotora de Vivienda, FUPROVI, se ejecutaron dos programas de vivienda social en Costa Rica.

FUPROVI es una organización privada de desarrollo sin fines de lucro, legalmente constituida en 1987. Inicia su operación en 1988 y las primeras obras en diciembre de 1988. Por medio de métodos de autogestión, FUPROVI ha asistido familias en programas de vivienda nueva, mejoramiento, reparaciones de vivienda, infraestructura y legalización de títulos de propiedad (ver anexo 1). Además ha beneficiado a familias en Programas de Generación de Ingresos.

Para la realización de esta obra, se ha contado con apoyo financiero de la Agencia Sueca Para el Desarrollo Internacional (ASDI), con la cual el Gobierno de Costa Rica ha suscrito tres convenios:

El convenio sobre *"El Programa Especial de Vivienda"* fue firmado el 27 de mayo de 1988. El aporte sueco a este programa abarcó un monto de SEK 32 millones (coronos suecas), equivalente a 4, 95 millones de dólares (USD). La contrapartida era de 1,4 millones USD. Las obras dieron inicio en octubre de 1988 y finalizaron en diciembre de 1991.

En mayo de 1990, se firmó el segundo convenio que posibilitó la ejecución del *"Programa de Mejoramiento del Hábitat Urbano en Asentamientos Informales del Gran Area Metropolitana (GAM) y Municipios de Menor Desarrollo Relativo"*. Las obras empezaron en 1990 y terminaron en diciembre de 1993. El aporte sueco a este Programa fue por un monto de SEK 52 millones con una contrapartida de tres millones de dólares.

El tercer convenio comprende el período 1993-1998 con un aporte sueco total de aproximadamente SEK 40 millones y una contrapartida de aproximadamente 8 millones de dólares. La tercera etapa de cooperación, que todavía se está realizando, incluye como nuevas líneas de acción capacitación y desarrollo sostenible.

Estos Programas son los que serán sujeto de evaluación a partir de los presentes términos de referencia tomando en consideración los cambios y el desarrollo desde el principio de la cooperación.

2. LOS MOTIVOS DE LA EVALUACIÓN

De acuerdo a los convenios de cooperación firmados entre Costa Rica y Suecia, se deberá realizar una evaluación externa antes de finalizar la ejecución de cada uno de los programas apoyados.

Con el propósito de garantizar una alta calidad de la cooperación internacional de ASDI es imperativo analizar los tres programas en forma conjunta y obtener nuevos conocimientos a través de las experiencias vividas.

El apoyo financiero a los programas de vivienda social en Costa Rica ha sido considerable y de bastante larga duración. A través de esta evaluación ASDI puede obtener conocimientos valiosos para el trabajo que está realizando con referencia al desarrollo sostenible en la área de programas de habitat popular y desarrollo comunitario. Por esto, además de analizar logros y limitaciones, la evaluación deberá presentar propuestas que ASDI pueda realizar en proyectos parecidos.

3. DESCRIPCIÓN DE TAREAS

3.1. En términos generales, la evaluación deberá analizar y valorar

- * el grado de impacto de los programas sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias.
- * la eficiencia con la cual se han cumplido los objetivos generales y las metas específicas como casas, infraestructura y obras comunales de los programas
- * el papel y la operación de FUPROVI en los programas
- * el futuro de los programas, incluyendo la sostenibilidad institucional y financiera

3.2. Específicamente, la evaluación pretende abarcar los siguientes temas.

A. El contexto

Los evaluadores deberán examinar y analizar la consistencia y coherencia de los programas con *la problemática* nacional en general y de los barrios y sectores sociales beneficiarios en particular. (Las condiciones habitacionales del país tomadas en cuenta en los programas, claridad y coherencia en la concepción y diseño de los

programas con las condiciones del país y de las poblaciones beneficiadas).

Se deberá examinar la compatibilidad de los programas en relación a las políticas nacionales y locales y las estrategias de desarrollo urbano y de vivienda. (La consideración en el diseño de aspectos tales como ocupación del espacio, densidad habitacional, servicios de infraestructura y modelos de integración de capacidades y recursos públicos y privados).

Además se deberá analizar apoyo interinstitucional, cumplimiento de contrapartidas y disponibilidad de recursos para la ejecución de los proyectos.

B. Aspectos técnicos

Se evaluarán y analizarán modalidades de ejecución real de los diferentes componentes de los programas y aspectos de auto-construcción, la calidad de construcción, mejoramiento de las casas y sistemas de infraestructura directamente conectadas con las casas, acceso y derechos a terrenos urbanos, criterios para seleccionar obras comunitarias, la incorporación de agentes privados en relación a la asistencia técnica a los proyectos.

C. Aspectos sociales-organizativos

Se constatará el impacto de los programas sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias.

Los resultados del estudio socio-económico actual deben ser considerados y usados como punto de partida.

Se hará un análisis de la participación de los beneficiarios evaluando su papel en el proyecto (Avances en la capacitación otorgada por FUPROVI a los prestatarios, la compatibilidad del concepto de núcleo básico y de atención individual con el nivel socio-económico de las familias atendidas y la confiabilidad de la metodología utilizada).

D. Aspectos administrativos-financieros

Se analizará y verificará la efectividad de los costos, la eficiencia de planificación y administración de FUPROVI.

Temas principales de la evaluación de FUPROVI son; la capacidad institucional en relación a las exigencias para programas de vivienda social y de generación de ingresos; los sistemas operativos. el manejo de recursos, el acompañamiento técnico y social, los mecanismos de seguimiento y control de los programas, (tipo de evaluaciones internas) y el desarrollo de recursos humanos.

3.3. *Puntos de partida de los análisis.*

Los resultados de la evaluación deben ser analizados para que se pueda concluir

- * El grado de alcance de los objetivos y de las metas de los programas
- * Los efectos de los programas para diferentes grupos socio-económicos de la población meta, particularmente el impacto de género
- * Los mayores obstáculos (externos y internos)
- * Los efectos institucionales
- * La relevancia
- * La replicabilidad
- * La sostenibilidad
- * La eficiencia de costos
- * Efectos ecológicos

4. METODOLOGÍA

4.1 La evaluación deberá partir de una metodología transparente basada en observaciones, lo más sistemáticas y objetivas que posible. El equipo será compuesto de evaluadores externos con funcionarios de FUPROVI como "personas de recursos" (resource persons) para apoyar y aportar a los evaluadores externos.

4.2. ASDI y FUPROVI elaborarán una lista con documentos claves para los evaluadores, incluyendo los resultados preliminares del estudio sócio-económico. FUPROVI preparará un documento con datos de base (concretos) de los programas y se le enviará con la debida anticipación a los evaluadores externos.

4.3 Los consultores prepararán una propuesta metodológica de la evaluación, un plan de trabajo detallado y un índice tentativo del documento final. El documento base contendrá los instrumentos de recolección de información, las visitas de campo, entrevistas con familias atendidas en los programas, personal de FUPROVI y otros funcionarios.

Si los consultores necesitan más información previa su llegada a Costa Rica deberán enviar estas peticiones a FUPROVI con tres semanas de anticipación.

5. PERFIL DE LOS EVALUADORES

La evaluación será realizada por un equipo de tres o cuatro personas. Los evaluadores deben tener conocimiento y experiencia documentada en *análisis* de proyectos y programas relacionado a técnicas de autoconstrucción (physical planner/architect), programas

participativos de vivienda, análisis de género, (social scientist) sistemas de crédito y administración financiera de programas de vivienda (economist with experience of credits), desarrollo institucional, especialmente de ONGs de desarrollo, procesos de capacitación (organization expert), evaluación de programas de cooperación internacional y conocimiento de la política sueca de desarrollo internacional y de las estrategias de ASDI.

Dos personas serán designadas por ASDI, una o dos por FUPROVI.

6. DURACION DE LA EVALUACIÓN

Se espera un período de duración de la evaluación aproximado a cinco semanas. De estas, media semana será para preparativos, (más para la persona que examine los resultados del estudio socio-económico), tres semanas para el trabajo de campo en Costa Rica y una semana y media para concluir el informe.

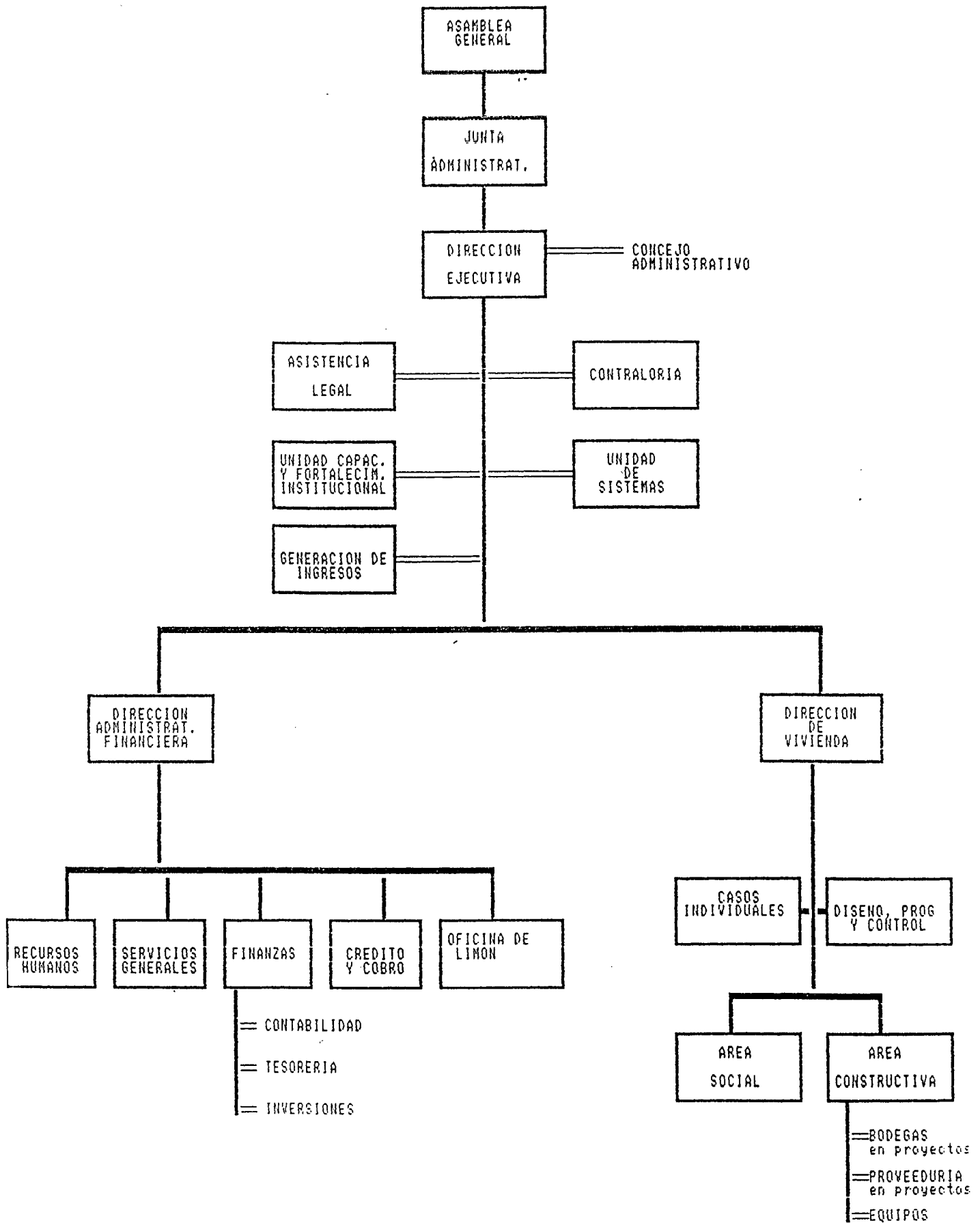
7. INFORME

Un resumen previo con conclusiones deberá ser presentado a FUPROVI para comentarios antes de la partida de los consultores externos.

El informe final deberá estar escrito en español según el formato de ASDI. No debe exceder de entre 30 a 50 páginas, más anexos. Además, hay necesidad de un resumen bastante largo en inglés, contiendo conclusiones y recomendaciones. Estos informes deberán estar concluídos tres semanas después de la disolución del equipo de evaluación en Costa Rica.

FUNDACION PROMOTORA DE VIVIENDA ORGANIGRAMA

ANEXO 7.1



EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL PERSONAL DE FUPROVI

A Dic. 1990 y Dic. 1995

según status profesional

DICIEMBRE:1990			DICIEMBRE:1995		
STATUS LABORAL	PARTICIP. ABSOL.	PARTIC. %	STATUS LABORAL	PARTICIP. ABSOL.	PARTIC. %
APOYO	6	9,84	APOYO	6	6,82
TECNICO ESPECIALIZADO	9	14,75	TECNICO ESPECIALIZADO	10	11,3
TECNICO	7	11,48	TECNICO	15	17,0
TECNICO PROFESIONAL	20	32,79	TECNICO PROFESIONAL	17	19,3
PROFESIONALES	19	31,15	PROFESIONALES	40	45,4
TOTALES	61	100	TOTALES	88	100

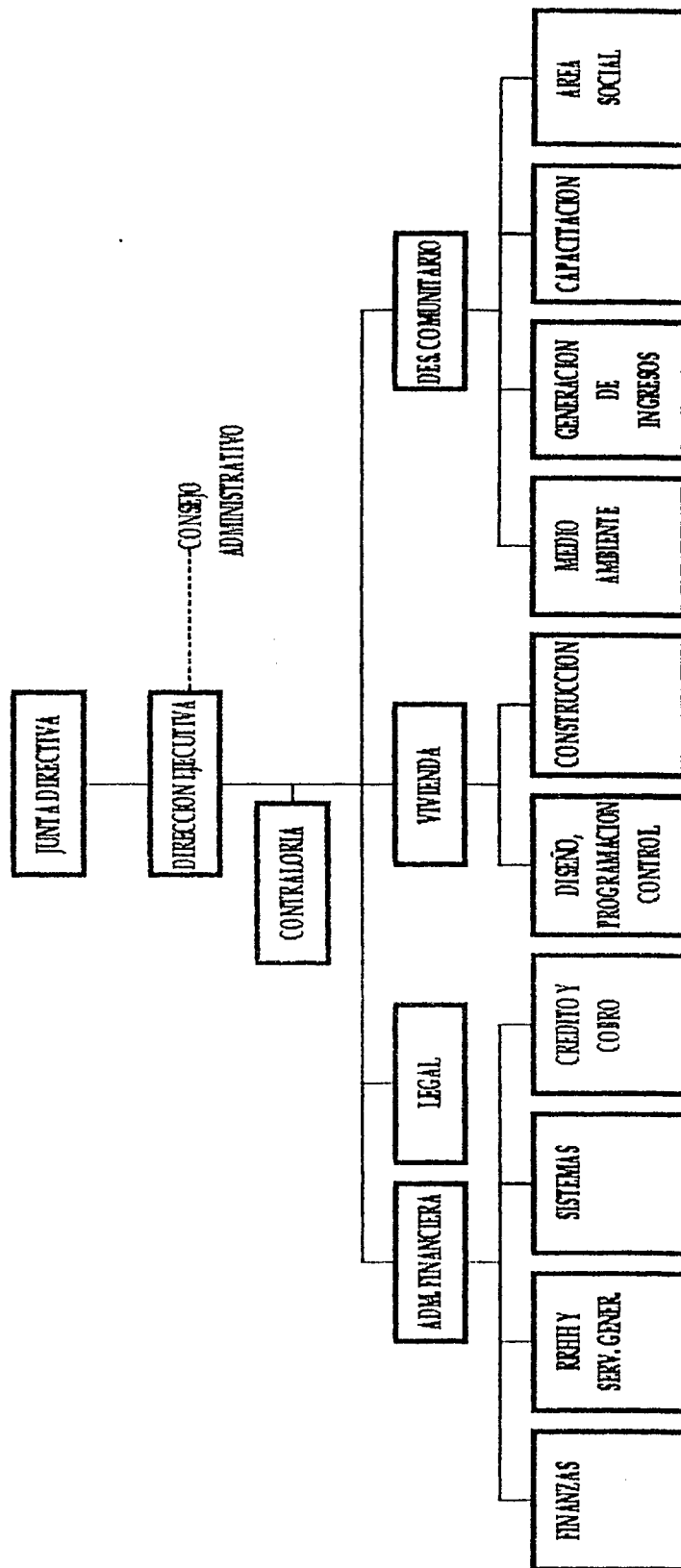
COMPOSICION PROFESIONAL			COMPOSICION PROFESIONAL		
TIPO DE PROFESION	PARTICIP. ABSOL.	PARTIC. %	TIPO DE PROFESION	PARTICIP. ABSOL.	PARTIC. %
Ingenierías	10	52,63	Ingenierías	13	32,5
Sociales	6	31,58	Sociales	7	17,5
Administración Empresas	1	5,26	Administración Empresas	5	12,5
Informática	1	5,26	Informática	4	10,0
Abogacía	0	0,00	Abogacía	4	10,0
Educación	0	0,00	Educación	2	5,0
Contaduría	1	5,26	Contaduría	2	5,0
Relaciones Internacionales	0	0,00	Relaciones Internacionales	1	2,5
Economía	0	0,00	Economía	1	2,5
Arquitectura	0	0,00	Arquitectura	1	2,5
TOTALES	19	100	TOTALES	40	100

FUNDACION PROMOTORA DE VIVIENDA

ORGANIGRAMA PROPUESTO

marzo 1986

Anexo 73



SIGLAS UTILIZADAS

ASDI	Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional.
BANHVI	Banco Hipotecario para la Vivienda, Costa Rica.
ENTES	Entes autorizados a operar por el BANHVI, en el S.F.N.V..
FICONG	Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación a Organizaciones No Gubernamentales, a nivel Latinoamericano.
FUPROVI	Fundación Promotora de Vivienda, unidad ejecutora de los programas Costa Rica.
G.A.M.	Gran Area Metropolitana, área urbana en el centro del país de Costa Rica.
I.M.A.S.	Instituto Mixto de Ayuda Social, institución gubernamental, Costa Rica.
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Costa Rica.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica, Costa Rica.
SEK	Coronas Suecas, Moneda de Suecia.
S.F.N.V.	Sistema Nacional para la Vivienda, Costa Rica
ONG	Organización no gubernamental.
PL480	Fondo Contravalor Convenio entre Costa Rica y USA para la venta de productos agrícolas.
US\$	Dólar, Moneda de Estados Unidos de América.

English Summary

BACKGROUND

This is a summary of an evaluation report on the Foundation For the Promotion of Low-cost Housing, *Fuprovi*, in Costa Rica. The evaluation was carried out during February-March 1996. The conclusions are made on the basis of relevant documents, visits to project areas and interviews with key informants inside and outside Fuprovi (See further appendices).

Fuprovi - a response to the precarious housing situation

Fuprovi was founded in 1987 as a response to the precarious housing situation in Costa Rica. The main goal of Fuprovi is to promote the improvement of the quality of life of low-income households and communities in Costa Rica and other Central American countries.

Fuprovi's methodology is to assist the households with building techniques, legal issues, financial assistance, and organization of the mutual aid. The work model is based on the idea that when poor people get this assistance they will be able to solve their problems together. Thus, it is assumed that the self-help projects also will lead to a long-term social cohesion in the community.

As the model has developed, the focus of Fuprovi has gradually changed from the role of implementing agency towards a facilitating institution working with local authorities and communities, and with training of trainers.

Sweden has supported Fuprovi since 1988 under three agreements with the Government of Costa Rica. The third agreement is for the period 1993-1998, and is consequently still valid. The Swedish support channeled through SIDA has reached an amount of MSEK 124. The Costa Rican counterpart contribution has gradually increased since 1988 and amounts altogether USD 8.4 million (or approximately MSEK 58.8).

The aim of the evaluation

The main aim of the evaluation commissioned by SIDA is to analyze

- * the impact on the living conditions of the target group
- * the efficiency with which objectives were realized and targets met
- * the development of Fuprovi as an institution and its role in the program as well as in the national context of housing policies
- * the sustainability of the program and of the institution

The evaluation focuses on the housing program and the institutional development of Fuprovi, given their relative importance, and the short period that the other components, ie income generation, environmental and training activities, have existed.

There are three main target groups for the evaluation report, all with different requirements; Fuprovi, SIDA and similar programs in other other parts of Latin America. Thus, the report is written in Spanish with a summary in English.

CONCLUSIONS

Fuprovi - a professional and efficient institution

Fuprovi is an efficient institution whose main resource is its professional and committed staff. Administrative costs of Fuprovi (20%), as a percentage of total social and construction costs, are lower than those of the private sector (about 30%). The leadership is democratic and professional; systematic and clear internal procedures have been developed. Many of their own specific working methods are creative and innovative, and adapted to the needs and wishes of the target group.

With the increased experiences and professionalism Fuprovi has become more and more of a facilitator for the communities. As part of this role Fuprovi serves as a bridge to legal, financial and technical institutions and procedures besides providing them with social and technical support during self-help construction.

The status as a private non-profit institution allows necessary flexibility and autonomy for its work, and the fact that Fuprovi is not affiliated to party politics has implied good relations to different governments. The professional way of negotiating with different partners involved in the projects is generally recognized. Thus, Fuprovi has managed to introduce important changes in laws and regulations favouring the poor. The many contacts with different actors and sectors within and outside Costa Rica is another strength of Fuprovi.

The long-term SIDA-support has played a very valuable role in this development of Fuprovi to a highly recognized institution.

Self-help construction recognized

When Fuprovi started in 1987, self-help construction had a very low prestige and bad reputation in Costa Rica. Fuprovi succeeded in changing this situation through a new approach, different from the one governmental bodies had used before. The recognition of self-help construction is consequently closely related to the development of Fuprovi's working model over the years.

Houses of good quality accessible to the poor

Since the beginning of the program, more than 6.000 households in 40 settlements have participated in the housing program. Up to 1995 almost 3.400 new houses have been built and 1.600 houses

been improved. More than 4.000 plots have been provided with basic infrastructural service such as electricity, water, and disposal water. Fuprovi's annual production corresponds to 2% of the houses produced in Costa Rica and 8% of the identified needs of houses among the poor.

The average annual production of Fuprovi corresponds to the targets set in the agreements except for the so called basic models, which is a part of the improvement program. The basic model is 28 m² with a kitchen, bath, and living-room. The target group are families with very bad houses and the model allows expansion when the old house is no longer used. The reason given for the relatively low production of this type is the low demand as most households prefer to repair the old house.

Technically, the houses are of a high quality, and may be equalized to the ones produced by private building contractors. This is confirmed both by the inhabitants themselves and by professionals. To a large extent the high quality is a result of the assistance provided by Fuprovi during the construction process.

The housing density varies a lot but is generally low (28 to 42 units/ha) compared to existing unplanned low-income settlements in Costa Rica. The density is also lower in comparison to other Central American countries, where the number of units is about twice as high. This is due mainly to the existing national regulations, but also to the fact that the houses in Costa Rica are larger. A relatively low percentage (54%) of the total developed site (including circulation, green and communal areas) is actual plot which can later be sold.

The average cost for a house of 45 meters² without interior divisions on a plot of 120 meters², including material, land, basic infrastructure and administration amounts to about USD 6.000. The unit costs are within the ones agreed upon with SIDA.

The market value of the houses is considerably higher. However, 15 years have to pass before a house, financed through the national housing system, can be sold. Thus, very few houses in the Fuprovi program have changed owners.

The *direct* costs for the households, excluding the work of the participants, are 33-50% lower than houses produced by private companies. Thus, the solution of self-help construction allows access to houses for poor households even though this does not necessarily imply lower costs in total.

Poor households reached

The ideology of Fuprovi has long been to reach the poorest sectors, which is reflected in the constitution act and project documents. In the project document for the third phase it is also pointed out that

vulnerable groups, particularly female headed households, are to be paid special attention to.

In reality, most households in the program are poor, even though only 5-10 percent of the beneficiaries belong to the most precarious groups. As an average, half of the households have a salary below the minimum salary (about 35.300 colones, ie appr SEK 1.240 per month) and around 90% below two minimum salaries. In four out of five households there is at least one person with a fixed job, most often salaried employments.

An interesting observation made in a recent study is that 40% of the participants interviewed stated that they perceived themselves as "middle class" even before entering the program (Álvarez,1996).

Most beneficiaries are young households with three, four children. About one third of the households participating in the self-help construction projects are headed by women. Due to lack of relevant information it has not been possible to conclude to what extent this figure reflects the actual housing need.

There are however several reasons to believe that this group is underrepresented, one being the conditions under which the self-construction takes place. To contribute with 30 hours' work in the program, every week over a long period is simply not an alternative for many women with the main responsibility to sustain a family, even though Fuprovi encourages the groups to arrange day-care centres, canteens and other service during the construction phase.

Safety, pride and independence - important impact

Different sources confirm that the most significant impact on the living conditions of the beneficiaries is the economic and social security of having a house of one's own. This long-term view is common also in households where the present economic situation is difficult.

Women express pride and self-reliance for having been part of the construction program, and for female heads of household life has changed a lot with a house of their own. According to Costa Rican law, the constructed house belongs to all persons registered in the household, adults as well as children. Thus, an occasional *compañero* cannot claim part of the house, a situation that increases the possibilities for women to be self-sustained and not dependent on an unwanted relation, which is now often the case. Also the situation for married women has improved through the ownership of a house, as mothers and children generally have the right to the house in case of separation.

Experiences of the construction period

As a rule, it takes about two years to get the houses in a project of 50-300 houses completed. It implies a long period of hard work

and psychological strain for the participants, most of whom are women.

In about half of the male-headed families women have the main responsibility for fulfilling the obligations in the construction program. The major reason for this solution is economic, as the woman generally earns less, she takes on this unpaid labour. Often, female headed households have no choice. Consequently, they continuously have to find out different strategies to combine the participation in the project with profitable activities.

During the first two agreements Fuprovi did not to highlight these problems very much, justifying this by identifying the target group in terms of families. Later the foundation started to encourage groups to organize day care centres for children, common canteens etc to improve the situation for women, even if specific resources have not been set aside for female headed households in the programs.

It is worth pointing out that even though the construction phase is perceived as a hard time, many women express the positive aspects with working together and that all work is not physically hard. There is a variation of activities to be carried out in the organization of a construction project, tasks that may well be carried out both by older children and by elderly.

A discussion on introducing special conditions for female headed household has been initiated within the Ministry of Housing. It is a challenge for Fuprovi to take an active part and to influence this discussion by elaborating working models more adapted to the needs of women, and particularly to single mothers.

Varying interpretations of objective

One of Fuprovi's objectives is to "promote a sustainable social development" in the communities. How the objective should be realized and what weight it should be given is somewhat unclear.

According to documents from earlier phases, a social development was the ultimate goal, and the self-help construction projects only means to reach this goal. Neither the project document for the third phase, nor Fuprovi's actual activities give a long-term community development such a weight. Yet, many of Fuprovi's staff members still consider that the social community development is the main goal. Consequently, also the expectations of the outcome of the program vary. A continuous discussion of Fuprovi's objectives in relation to resources is therefore of much need.

Potential social networks - impact on the community level

The housing construction problems are solved through community work. However, in most areas the common work ends when the houses are ready. After a long period of construction work few

persons are interested in new activities despite complaints and wishes for a better environment.

This should not be interpreted as a failure. Social organizations evidently exist in many of the project areas. Even if they don't appear in the daily life they have become revitalized in need of common actions. It is also worth mentioning that social networks generally develop slowly and that the picture may change with time.

Fuprovi has not the means to take on the responsibility for a long-term social development in the project areas. The initiative of environmental projects, income generating activities, training and communal banks *could* be entry points to reinforce a social cohesion, particularly among women as three out of four participants are women. However this is not, and should not be, the main aim of these activities.

Considering the experience Fuprovi gets through the projects the institution could certainly provide local organizations and authorities with knowledge which is valuable for a sustainable social development.

The sustainability of the programs and of the institution

Sustainability is one of the key concepts in the working model of Fuprovi. It is also frequently used in the cooperation between Fuprovi and SIDA, but often with other connotations.

In Fuprovi the concept has long been associated with "ecological sustainability" but also "social sustainability" in the project areas once the construction process is over. During the last years another interpretation of sustainability has been added, that of financial sustainability for the institution and the program.

In discussions and agreements with Fuprovi, SIDA has almost exclusively stressed the importance of sustainability from a financial point of view. These different perspectives have lately provoked some tension between the two partners.

Financial aspects

The financial strategy of Fuprovi has two objectives; reaching the poor and the long term sustainability of the institution. By efficiently putting together the contributions of SIDA, the communities, and the Government, Fuprovi has succeeded well regarding both objectives. SIDA's support allowed the creation of the revolving fund, the National Financial System (NFS) provided the subsidies and the long term funding, and the communities their labor, which serves as a downpayment.

The third agreement with SIDA makes financial predictions for the sustainability of the revolving fund under several assumptions.

Fuprovi has fulfilled the conditions set in these agreements, charging a positive interest rate (27.5%) that allows for inflation (22% in 1995), administration, and bad debts, but does not allow for a real growth of the fund.

Fuprovi is recovering all direct and administrative costs of the housing program. An average of 20% administrative cost is charged to the direct costs of construction. This is lower than what is charged by the private, profit-making sector. However, this percentage does not cover all the administration costs of Fuprovi. Other programs, such as training and environmental projects, are not self financed.

Fuprovi has diversified its financial sources. In the last two years, 42% of the housing solutions built were completely funded through national resources, as regulations (such agreements as PL-480, art. 59 and Formalización Directa) made it possible for Fuprovi to utilize these resources already before starting a building project. This has allowed the institution to spread the administration costs, but has also created greater dependence on the National Financial System.

Default rate on loan repayment is 12% in the Great Metropolitan Area (GAM) of San José and 36% in Limón. These percentages are much lower when the default rate of more than three months is considered, which is the indicator used by the NFS. In the latter case, the default rates are 4.6% in GAM and 5.5% in Limón. The rate in the NFS for all its loan operations is around 5%.

National counterpart funds have been mobilized way above the original projections. Family contributions are more than double and those from the NFS are 165%. Inflation and exchange rates are higher than what was originally projected.

Replicability of the working model and the program

The working model of Fuprovi - training of the community in organizing and carrying out their own construction projects supervised by Fuprovi staff and assisted technically and legally - has been developed and tried out in a large number of projects. The methodology is basically the same, even if it is adopted to various locations and sizes of projects as well as to different physical, social and cultural circumstances.

The positive outcome of the social housing program in Costa Rica is a compound effect of many favourable factors; contextual as well as within Fuprovi. The long-term support from SIDA has earlier been pointed out as an important factor. The national housing policy and financing system are other such factors. When applying the methods in certain Central American countries other than Costa Rica these circumstances have to be considered together with national norms, size and quality of housing and plots.

Given these and other local conditions, the self-help construction program as well as Fuprovi as an institution provides a model to be studied and applied elsewhere. A Central American seminar to discuss these issues is therefore suggested.

Issues for the future

In order to strengthen and consolidate the organization still more, the following general suggestions are made to Fuprovi;

- * to consider alternative ways to organize the mutual aid and participation in the self-construction to reduce the production time. Such a consideration should pay special attention to the situation of women, particularly female headed households
- * to make still more efforts to influence the national housing policies from technical, legal, social, and gender aspects
- * to clarify objectives, including sustainability, and target groups in order to reduce the gap between what is wanted and what is possible. This would also include a review of the extent to which staff resources correspond to Fuprovi's objectives, an analysis that Fuprovi already has initiated.

As a starting-point studies embarking the following issues could be carried out:

- * Alternative designs of physical settlements
- * The cost-efficiency of self-help construction
- * Payment capacity of different categories of the target group
- * The selection process for households to join the various available construction programs
- * Strategies used by households to fulfil the obligations in the self-help construction programs
- * The environmental impact of the Fuprovi model on the long-term use of such resources as land, natural vegetation, urban agriculture, and the need for infrastructure.

Finally; from what has been observed during this study there are a number of factors working in favour of the program and of Fuprovi as an institution, particularly the prestige, recognition and the flexibility of Fuprovi. It is very promising that there is a strong support from actors representing different interests: state bodies, local authorities, private companies, the cooperative sector, banks, NGOs and the beneficiaries themselves.

Sida Evaluations - 1996/97

- 96/37 The Opening of the two Road Corridors in Angola. C H Eriksson, G Möller
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 96/38 Statistikproduktion i Nordvästra Ryssland. Lennart Grenstedt. Also available in Russia
Department for Central and Eastern Europe
- 96/39 Sri Lankan - Swedish Research Cooperation. Nimal Sanderatne, Jan S. Nilsson
Department for Research Cooperation, SAREC
- 96/40 Curriculum Development in Ethiopia, A Consultancy Study for the Ministry of Education in Ethiopia and for Sida. Mikael Palme, Wiggo Kilborn, Christopher Stroud, Oleg Popov
Department for Democracy and Social Development
- 96/41 Sida Support to Environmental Public Awareness and Training Projects through The Panos Institute, Gemini News Service and Television Trust for the Environment. Leo Kenny, Alice Petren
Department for Democracy and Social Development
- 96/42 Concessionary Credits in Support of Economic Development in Zimbabwe. Karlis Goppers
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 96/43 Botswana Road Safety Improvement Projects. Rob Davey
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 96/44 Programa de Estudo Pos Graduacao - PEP Guinea Bissau 1992-1996. Roy Carr Hill, Ahmed Dawalbeit
Department for Democracy and Social Development
- 96/45 Capacity Building and Networking, A meta-evaluation of African regional research networks. Jerker Carlsson, Lennart Wolgemuth
Department for Evaluation and Internal Audit
- 96/46 Support to the Maritime Sector in Lithuania. Nils Bruzelius
Department for Central and Eastern Europe
- 96/47 Local Development Programme in Nicaragua, PRODEL. Irene Vance, Jorge Vargas
Department for Infrastructure and Economic Development
- 96/48 The Planta Nicaragua Rehabilitation Programme. Consulting Services. Judith Muller, Per-Johan Svenningsson
Department for Infrastructure and Economic Development
- 96/49 Sida Support to the International Institute for Educational Planning, IIEP. Peter Williams, Lees Maxey
Department for Democracy and Social Development
- 96/50 The Human Factor. Cooperation in Public Administration between Sweden and Mongolia. Lennart Peck, Marianne Hultberg
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 97/1 Swedish Consultancy Trust Funds with the African Development Bank. Karlis Goppers, Sven Öhlund
Department for Infrastructure and Economic Cooperation

Sida Evaluation reports may be ordered from:

Bistandsforum, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5722
Fax: (+46) 8 698 5638

A Complete backlist of earlier Evaluations Reports may be ordered from;

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5133
Fax: (+46) 8 698 5610



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>