

**DOS CASOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y
SUS IMPLICACIONES PARA LA PRACTICA
Y LA TEORIA SOCIAL**

por

Jaime Daremblum

Samuel Stone

**El Centro Cantonal Agrícola de Turrialba, Costa Rica
y la
Mutual de Ahorros de Cartago, Costa Rica**

SEGUNDA PARTE

**Proyecto de Investigación entre la Escuela de Ciencias
Políticas de la Universidad de Costa Rica
y la Universidad de Cornell
1973**

Para el concepto de Desarrollo Institucional, la Mutual de Ahorros de Cartago presenta un caso algo más interesante que el del Centro Cantonal Agrícola de Turrialba. Esto, por cuanto constituye un excelente ejemplo de esfuerzos por transferir una tecnología social compleja de un ambiente a otro. Dentro de este orden de ideas, trataremos de dar respuesta a varias interrogantes. Una de ellas concierne a las innovaciones específicas que se buscaban introducir, la primera de las cuales se relaciona con el ofrecimiento de diversos servicios con la finalidad de facilitar la financiación y la construcción de la vivienda, tanto para el futuro propietario como para el constructor. La otra es la financiación de la vivienda para estratos medios de la población, mediante la movilización de ahorros.

Otra interrogante trata de la programación de las actividades que se desarrollaron para implementar estas innovaciones; es decir, la utilización de los recursos y los aspectos estructurales de organizaciones que permitieran introducir con éxito esas innovaciones.

Finalmente, al igual que en el caso de Turrialba, se verá la manera en que el liderazgo dirigió a la nueva institución como un ser viviente, compenetrando un ambiente extraño y foráneo. Saldrán a relucir distintas estrategias y diferentes combinaciones de los elementos que constituyeron la nueva institución, todo para adaptarse ante obstáculos y a elementos de cambio.

En el caso de Cartago, la institución que se va a transferir es el Sistema Mutual de Ahorros para la Vivienda (Savings and Loan Associations) de los Estados Unidos y Venezuela a Costa Rica. Cabe recordar que dicha transferencia va a ser posible y útil a partir del momento en que se hagan modificaciones para que la nueva institución se adapte a la cultura receptora. El problema es, naturalmente, determinar las modificaciones que deben hacerse y los aspectos de la cultura receptora que deben tomarse en cuenta. En breve, digamos por el momento que vamos a analizar la manera en que se transfiere el sistema del "Savings and Loan Associations" de los Estados Unidos a Cartago, Costa Rica, para establecer la Mutual de Ahorros del Banco Crédito Agrícola de Cartago, con la finalidad de ayudar a resolver el problema de la vivienda de los sectores medios. Para comprender esto es necesario describir el problema de la vivienda en Costa Rica.

Breve Descripción del Problema de la Vivienda en Costa Rica

De acuerdo con estudios efectuados por el Departamento de Programación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), con base en el Censo de 1963, (último censo que se ha llevado a cabo), el problema habitacional en Costa Rica afecta a más de medio millón de personas (cerca de la tercera parte de la población), que habitan en 87.000 viviendas deficientes, así consideradas debido a servicios inadecuados o bien por falta de espacio en la unidad. De este total, 14.000 están ubicados en áreas urbanas y 73.000 en áreas rurales.

De las siete provincias que componen la República, la de San José (seguida por

Limón) es la que ocupa el primer lugar en cuanto a viviendas deficientes. En las zonas rurales, las provincias de San José y de Alajuela tienen los mayores números de unidades deficientes, pero en cuanto a la proporción de unidades deficientes sobre el total de viviendas existentes, las provincias de Guanacaste y Puntarenas alcanzan porcentajes superiores (79% y 80%).

Un factor que ha coadyuvado a incrementar el problema habitacional lo ha constituido el alto índice de natalidad que tuvo Costa Rica hasta hace aproximadamente seis años, lo que contribuyó a aumentar el déficit de la vivienda. Para tratar de remediar esta situación, se establecieron tres alternativas en cuanto al porcentaje de nuevas construcciones que necesitaba el país anualmente. Estas contemplaban el 8%, 9% y 12% del número de viviendas existentes.

Creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

Ante esta crítica situación, en 1954 se creó el INVU para ayudar a solucionar el problema. Ya en 1970 esta Institución había invertido aproximadamente 210 millones de colones (US \$25.000.000, aproximadamente) en la construcción de 16.574 viviendas. Un 65% de éstas comprendía inversiones en viviendas con terreno y obras de urbanización.

Para el período 1972 a 1974, el INVU proyectó inversiones por más de ₡ 51 millones, de los cuales ₡ 39 ya se han destinado a la construcción de viviendas, exclusivamente. Así, en 1972 se invirtieron ₡ 10.566.000; para 1973 se proyectó una inversión de ₡ 13.689.000 y para 1974, ₡ 14.546.000. Estas sumas no incluyen otras obras realizadas, como urbanización de lotes, estudios preliminares, etc. (Ver Cuadro en el Anexo).

Programas de Vivienda del INVU

Tomando en cuenta que el problema de la vivienda obedece a una diversidad de situaciones socio-económicas, el INVU ha establecido diferentes programas basados tanto en las distintas posiciones económicas de los beneficiarios como en la distribución geográfica de los mismos en el territorio nacional. Estos programas se describen brevemente a continuación.

1. Programa de Ahorro y Préstamo

Bajo este plan la familia suscribe un contrato de ahorro de cuotas mensuales fijas, comprometiéndose a ahorrar el 35% del costo total de la obra; el INVU aporta el 65% restante. El programa es aplicable a montos que serían de ₡ 5.000 hasta ₡ 100.000, con períodos de ahorro que van desde dos años hasta un máximo de diez años. La duración de cada plan depende de las cuotas que los interesados estén dispuestos a ahorrar y el porcentaje de ahorro varía según la duración. Así, por ejemplo, en el plan de diez años, la familia ahorra únicamente el 25% del costo de la obra y el INVU pone el resto.

Los préstamos obtenidos con este sistema pueden dedicarse a distintos aspectos del problema de la vivienda, tales como la compra de terrenos y construcción, la construcción en terreno propio, la compra de casa edificada en cualquier lugar del país, la ampliación o reparación de casa propia, la cancelación de gravámenes que pesen sobre la casa, o la compra de terreno únicamente (cuando se hubiera construido en una propiedad ajena).

Además, ofrece otras ventajas tales como la facilidad de rescindir el contrato por parte de la familia, y obtener la devolución de sus ahorros, previa deducción del 2% del monto, (que es la comisión que corresponde al agente que vendió el plan), así como el derecho de participar en sorteos mensuales con la finalidad de que el interesado obtenga una prioridad en la obtención de su préstamo. A diciembre de 1970 se habían concedido 1.371 préstamos por un monto de ₡ 23.000.000.

2. El Sistema de Ahorro y Crédito

Este plan fue establecido en 1961 para familias de ingresos medios y con capacidad de ahorros en zonas urbanas. La familia suscribe un contrato por un monto determinado, mediante el ahorro de cuotas mensuales fijas y el INVU presta la cantidad restante. Los suscriptores tienen que edificar sus viviendas en sectores residenciales urbanizados del INVU.

Se han establecido tres tipos de vivienda con base en una escala de ingresos.

Ingresos	Costo de Vivienda
de ₡ 2.201 a 4.000	₡ 55.000
1.201 a 2.200	38.000
600 a 1.200	22.000

3. Plan de Lotes y Servicios

Este sistema tiende a ayudar a aquellos sectores de muy escasos recursos y consiste en dotar a las familias de terreno y de una urbanización básica de costo mínimo. Se otorga un crédito según las necesidades y posibilidades económicas de la persona para que pueda construir su vivienda. El INVU ofrece además una supervisión técnica.

4. Vivienda Mínima

Este plan, para personas de muy bajos ingresos, está diseñado para las zonas rurales, y específicamente para aquel campesino que posee una parcela de tierra propia. La construcción está financiada por el INVU, a la vez que se le provee de ayuda técnica.

5. Comunidades Rurales

Es el segundo de los programas para zonas rurales pero se aplica en los alrededores de los centros de población rural. Consiste en ofrecer a las familias un terreno con urbanización mínima, de acuerdo con las necesidades propias del lugar y un crédito para la construcción de la vivienda.

Además de todo lo expuesto, el INVU tiene programas de erradicación de tugurios en las ciudades de San José, Alajuela, Limón, Puntarenas y Golfito.

Instalación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo en Costa Rica

Según el folleto "Introducción al Ahorro y Préstamo" publicado por la AID, el déficit de 87.000 viviendas en 1963, señalado por el INVU, alcanzó en 1972 alrededor de

200.000 unidades, a pesar de los esfuerzos realizados por los sectores público y privado para resolver el problema. Este problema se presenta a todos los niveles de ingresos pero como es lógico se agrava más en los niveles bajo y medio. Como se ha señalado, el sector de bajos ingresos es atendido en sus necesidades de vivienda por el organismo gubernamental denominado INVU, el cual es subvencionado por el Estado. Para los sectores todavía más necesitados, el Gobierno creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), también subvencionado, pero que a diferencia del INVU, no recobra su inversión en viviendas. El sector de altos ingresos no ha requerido atención especial ya que su capacidad económica le permite resolver sus problemas a través de las organizaciones bancarias del país. El único sector que no ha estado cubierto por ningún sistema de vivienda (salvo por el INVU en la limitada medida ya señalada) ha sido el de ingresos medianos, el cual no está en capacidad de cubrir los aportes que las instituciones bancarias exigen para financiar viviendas.

En 1960, la AID anunció su interés en canalizar fondos de entidades de ahorro y préstamo norteamericanos para establecer un sistema de esa índole en Costa Rica. Por este motivo, poco después, hacia 1966, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), anunció una reducción en sus empréstitos para vivienda. Por consiguiente en ese año, al elaborarse el programa sectorial para vivienda para el período 1969-1972, la Oficina de Planificación encontró que el INVU había quedado prácticamente desfinanciado, a causa de la anunciada reducción de fondos por parte de las dos organizaciones financieras mencionadas.

En 1967 el Gobierno de Costa Rica, ya interesado en el programa de ahorro y préstamo, había enviado a los señores Francisco Chaverri (entonces Ministro de Trabajo) y Alvaro Saborío (entonces Sub-Director de la Oficina de Planificación) a la VII Conferencia Interamericana de Ahorro y Préstamo celebrada en el Brasil. Muy impresionados con la forma en que el sistema funcionaba en el Brasil, volvieron a Costa Rica con la intención de crear algo parecido, sobre todo porque para obtener los fondos anteriormente mencionados de la AID, se requería que el país tuviera un sistema de ahorro y préstamo. Así, se dedicaron a la tarea de redactar un proyecto de ley para presentarlo a la Asamblea Legislativa.

El principal problema se presentó con la Banca Nacionalizada, ya que ésta monopoliza por ley la recepción de depósitos del público. En consecuencia, no se podía establecer una organización de índole privada que realizara esa función independientemente. Por esta razón, el Gobierno del entonces Presidente José Joaquín Trejos Fernández (1966-70) solicitó la asesoría de la AID, la cual contrató los servicios del señor Marlo Schram, persona de experiencia en la organización de asociaciones de ahorro y préstamo en los Estados Unidos y en otros países latinoamericanos. De esta forma se integró uno de los primeros grupos de promotores de la idea, quedando constituido por los mencionados señores Schram, Chaverri, Saborío y el Lic. Guillermo Masís (Gerente del Banco Crédito Agrícola de Cartago).

Presentaron un proyecto ante el Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Costa Rica, proponiendo que dicho banco se hiciera cargo de la administración del sistema. El Departamento de Estudios Económicos rindió un dictamen negativo por considerar que la administración de un sistema de este tipo no correspondía al Banco Central de Costa Rica. Además, proponía el Banco Central que el sistema fuera adscrito al INVU, el cual estaba capacitado por ley para recibir depósitos del público y ya contaba con su propio departamento de ahorro y préstamo. Esta última sugerencia no fue aceptada por la AID. También proponía el Banco Central que se creara el sistema en forma de cooperativa, pero esta idea no fue aceptada por los promotores del proyecto.

Por otra parte, en octubre de 1968 el entonces diputado Rodrigo Carazo Odio,

presentó ante la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para la creación de un Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. El diputado Carazo había trabajado independientemente en este proyecto con base en su experiencia como ex-Gerente del INVU y como Director de un sistema parecido en Venezuela. Por tener el entonces Presidente Trejos una oposición mayoritaria en la Asamblea Legislativa, el primer grupo mencionado decidió buscar el apoyo del diputado Carazo, quien formaba parte de la oposición. Este estuvo de acuerdo en presentar conjuntamente ante la Asamblea un proyecto formulado por ambas partes, y de tal forma se logró que los dos partidos mayoritarios se pusieron de acuerdo, logrando su aprobación en forma unánime. Se convirtió así en ley por decreto No. 4338, el 12 de mayo de 1969.

De esta manera vemos la primera modificación al sistema para introducirlo en la cultura receptora, para que la incipiente institución pueda transferirse. Fundamentalmente el problema lo constituye una diferencia de fondo entre la sociedad norteamericana y la costarricense. La norteamericana se caracteriza por un tipo de economía en donde existe una burocracia estatal típica de sociedades industrializadas, o de lo que se ha llamado la sociedad industrial expansiva, en la cual además, la participación estatal en el sector privado ha sido relativamente limitada. La costarricense, al contrario, presenta las características de la llamada sociedad agrícola estática, en donde ha surgido una burocracia estatal, no espontáneamente, sino en forma impuesta, y en la cual ha habido un alto grado de participación estatal en muchas actividades dentro del sector privado. Uno de éstos es el de la banca. Vemos, entonces, la contraposición de dos tipos de sociedad, la industrial expansiva y la agrícola estática, y la necesidad de buscar para la nueva institución una combinación de estrategias de penetración, con la finalidad de permitir su transferencia sin alterar sus propósitos.

Organización del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo

De acuerdo con la ley, el sistema quedó organizado como instituto mixto (público y privado). El elemento estatal lo constituye una Caja Central y Organismo Rector. En la formulación de la ley se trató de evitar el tener que recurrir a la creación de una nueva Institución Autónoma, y dado el hecho de que todos los otros Bancos del sistema, salvo el Banco Crédito Agrícola de Cartago, ya tenían sus actividades especializadas, (como, por ejemplo, el Banco Nacional en el campo de las cooperativas) razón por la cual se le otorgó la dirección del programa a este Banco. El elemento privado lo constituirán las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, de carácter mutualista y sin fines de lucro. Según lo establece la ley, éstas serían supervisadas, controladas y financiadas por un Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP).

Así, el DECAP fue creado por acuerdo de la Junta Directiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago, con autonomía en su funcionamiento y financiamiento. Como luego se verá, este financiamiento ha provenido fundamentalmente de dos fuentes: la AID, a través del Banco Centroamericano, y la venta de títulos hipotecarios garantizados por el Banco Central. Para la creación del sistema, la AID proporcionó al DECAP un capital de despegue de un millón de dólares y el Gobierno de Costa Rica aportó una suma igual, equivalente entonces a ₡ 6.650.000. Mediante gestiones realizadas por el propio DECAP, el Banco Centroamericano (que canaliza fondos de la Federal Home Loan Banks en los Estados Unidos a sistemas similares de ahorro y préstamo para la vivienda en el resto de Centroamérica) también otorgó un préstamo de ₡ 20.000.000. Este, sin embargo, no fue tan favorable, ya que el período de gracia fue corto y los intereses fueron altos.

Entre las funciones del DECAP se encuentra la de establecer las asociaciones

privadas de ahorro y préstamo, de acuerdo con las necesidades de las comunidades, y la primera, como se verá, se estableció en Cartago. (Posteriormente se fundaron dos en San José, una en Heredia y una en Alajuela). La ayuda financiera que requieren estas mutuales es otorgada por el DECAP, mediante la compra de derechos hipotecarios de primer grado, avalados por un Fondo de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA).

La ley que crea el sistema, establece en el artículo primero que su objetivo es fomentar el ahorro del público y la inversión nacional y extranjera, con el fin de destinar fondos a la construcción de viviendas. Los ahorros así captados por las mutuales, como más adelante se verá, están garantizados por el DECAP. Cabe señalar que este ahorro interno constituye un aspecto fundamental de la Institución que se analizará, y es el factor que determina los montos de los préstamos que las mutuales pueden otorgar.

Una de las principales innovaciones introducidas para captar ahorros ha sido la creación del mercado secundario de hipotecas. Como se verá, el contrato de participación firmado entre las mutuales y sus asociados, capacita a aquéllas para vender derechos hipotecarios que tienen el atractivo de estar exentos de impuestos sobre la renta, sucesorios, o de cesión. Aquí se aprecia otra modificación que tuvo que hacerse en la cultura receptora, y ésta, como la primera, también pareciera responder a la diferencia entre las sociedades expansivas industriales y estáticas agrícolas. Fundamentalmente el problema estriba en las diferencias en las formas de ahorrar en los dos tipos de sociedad. También, y como consecuencia, para hacer más atractivo el ahorro, fue necesario introducir una nueva legislación, creando participaciones hipotecarias, no sujetas a las formas tradicionales legales de la hipoteca, garantizadas por el Estado y exentas de todo impuesto.

Establecimiento y Organización de la Mutual de Ahorros de Cartago

Como puede apreciarse, el Sistema de Ahorro y Préstamo fue establecido por vías legales. Para lograr esto, fue necesario introducir en Costa Rica una serie de innovaciones que se han señalado. Estas concernían, al principio, un marco legal dentro del cual se pudiera financiar viviendas para sectores medios de la población. Sin embargo, todo lo que se ha descrito realmente no constituye el establecimiento de una institución *per se*, sino que los distintos elementos forman parte de la infraestructura sobre la cual se va a montar la institución. Pasemos a ver la institución que se estudió.

El encargado de organizar la Mutual (cabe recordar que fue la primera) que permitiría poner en funcionamiento el sistema ya descrito, fue el Sr. Roberto Cossani, funcionario de la Caja Central del Banco Crédito Agrícola de Cartago. El principal problema en lo que a esto se refiere fue el de reclutar dentro de la población cartaginesa, un liderazgo que pudiera convencer a la comunidad de las ventajas de asociarse a una mutual de ahorros y préstamos para construir eventualmente sus viviendas. Con esto en mente se organizó una primera Junta Directiva, con carácter interino, compuesta por personas de prestigio en la comunidad: un sacerdote, dos médicos, un agente de seguros, un propietario de aserradero y un arquitecto, entre otros. En total fueron diez personas. Ya en funciones de sus cargos, los miembros de la recién establecida Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo (MUCAP), se dieron a la labor de hacer proselitismo para la Mutual mediante contacto personal con sus empleados (la mayoría de los directores de la MUCAP eran propietarios o jefes de los lugares donde trabajaban), con sus amigos, mediante visitas a escuelas, a clubes (Rotarios, Leones), etc. Sin embargo, dicho esfuerzo no surtió el efecto requerido. Paulatinamente pudo constituirse una Junta Directiva compuesta principalmente por arquitectos, propietarios de aserraderos, de ferreterías y de empresas

de construcción. Esto de inmediato tuvo su impacto sobre la comunidad y sobre todo el concepto prevaleciente en lo que concierne a la MUCAP. Se incrementó así la formación de pequeñas compañías constructoras, formadas por maestros de obras quienes antes de la creación de la MUCAP construían una casa cada tres meses y quienes con la Mutual llegaron a construir una al mes. Esto a su vez conllevó una mayor demanda por la mano de obra en el sector de la construcción y actividades anexas.

Por otra parte, al aumentarse el número de construcciones, la demanda por terrenos para construcción también aumentó, con el consiguiente impacto en el precio de éstos. Eventualmente la creciente demanda repercutió en la promoción de urbanizaciones en los alrededores de la ciudad.

Este desarrollo de la Institución no vino sin dificultades de otra índole, y su éxito parece guardar una estrecha relación con el interés directo de algunos de sus directores en el negocio de la construcción. Uno de los grandes problemas con los cuales tropezaron los primeros directores fue el de la propaganda. En su labor de difusión de los programas de la MUCAP, no fueron muy explícitos con los eventuales clientes, concretándose a decirles que únicamente con el aporte del 10% del valor de la vivienda que quisieran construir, la MUCAP aportaría el 90% adicional requerido para la construcción. Los primeros asociados, sin embargo, no tardaron en darse cuenta que para la obtención de la financiación era requisito amortizar sus préstamos con el 25% de sus ingresos. Además, no podían calificar para préstamos aquellas personas mayores de 65 años, y si la persona pasaba de los 40, el período de amortización se reducía. También, quedaban excluidos como posibles prestatarios aquellas personas con ingresos inferiores a cierto nivel. En lo que a esto respecta, no ha sido sino hasta ahora que se está contemplando la financiación de viviendas para personas con ingresos de 800 colones mensuales (aproximadamente \$100).

No obstante la deserción inicial de muchos de los asociados, con el transcurso del tiempo la MUCAP ha logrado consolidar un número importante de asociados. Hasta el 31 de diciembre de 1972, fue de 1.064, y el monto total del ahorro de ₡ 965.621. En lo que se refiere a la venta de hipotecas, hasta la misma fecha había vendido ₡ 899.282 (comparado con ₡ 7.582.760 para el conjunto de las Mutuales en el Sistema). Se han construido más de 200 residencias y el ritmo de construcción actual parece estar creciendo rápidamente.

Análisis de la Clientela de la MUCAP

Un análisis de la clientela de la MUCAP nos permite comprender no sólo los obstáculos encontrados en el desarrollo de la institución, sino también la medida en que los objetivos han sido llenados. Para estos efectos, se entrevistó a 60 asociados mediante el uso de un breve cuestionario, preparado con el propósito de obtener información sobre una serie de aspectos de la institución. Podemos enumerar brevemente las siguientes:

1. La forma en que se estableció el vínculo entre la Mutual y el usuario.
2. El grado de receptividad de la comunidad hacia la nueva Institución.
3. El grado de información del cliente sobre la Mutual.
4. La identidad de los constructores y las razones por las cuales fueron escogidos por los usuarios.
5. El grado de participación de los usuarios en las Asambleas de la Mutual.
6. El grado de satisfacción de la clientela
7. El sector económico y social afectado por la Mutual.

8. El punto hasta el cual puede decirse que la MUCAP representa una innovación en la búsqueda de una solución al problema de la vivienda.

Conviene señalar que la muestra entrevistada fue de sólo 60 asociados, ya que, al igual que en el caso de Turrialba, en la mayoría de los casos fue difícil hallar al individuo. Las preguntas formuladas fueron las siguientes.

1. ¿Quién lo interesó a asociarse a la Mutual?
2. ¿Por qué se asoció a la Mutual?
3. ¿Al asociarse a la Mutual, conocía bien la forma en que operaba el sistema?
4. ¿Qué aspectos del sistema le han satisfecho más?
5. ¿Cuáles son los defectos que encuentra en el sistema?
6. ¿Ha interesado a otras personas a participar en el sistema? ¿Por qué?
7. a) ¿Cuál fue el monto del préstamo que le hizo la Mutual?
b) ¿Incluye el valor del lote?
c) ¿Cuánto paga mensualmente?
d) ¿Cuál es el plazo?
e) ¿En cuánto calcula el valor actual de su casa?
8. ¿A qué actividad económica se dedica Ud.?
9. ¿Quién fue el constructor de su casa y por qué lo escogió?
10. ¿Ha asistido a las asambleas anuales de socio de la Mutual?
11. ¿Conoce Ud. el sistema de participación hipotecaria que ha creado la mutual?
12. ¿Podría informarme quienes componen la actual Junta Directiva de la Mutual de Cartago?
13. ¿Mantiene Ud. relaciones con la Mutual aparte de las estrictamente necesarias?
a) Depósito de ahorros
b) Compra de participaciones hipotecarias
c) Otros
14. ¿Conoce Ud. los sistemas de créditos para vivienda de otras instituciones?
15. ¿Trató de conseguir financiación con otras instituciones para la construcción de su vivienda?
16. ¿Qué ventajas ofrece la Mutual que no ofrecen otras instituciones?
17. ¿Si no existiese la Mutual, cómo habría solucionado su problema de vivienda?
18. ¿Se considera Ud. una persona de recursos grandes, medianos o escasos?
¿Dentro de cuál de los siguientes grupos de ingreso se encuentra su familia?
a) menos de ₡ 1.000
b) de ₡ 1.001 a ₡ 2.000
c) de ₡ 2.001 a ₡ 3.000
d) de ₡ 3.001 a ₡ 4.000
e) de ₡ 4.001 a ₡ 5.000
f) más de ₡ 5.001

La tabulación de los resultados de estos cuestionarios se puede ver en el Anexo 3 de este estudio.

Del análisis de los resultados obtenidos se desprenden varios aspectos sobresalientes de la clientela de la MUCAP y estos aspectos a su vez nos permiten hacer algunas observaciones sobre esta Institución como vehículo de desarrollo.

En primer término, el esfuerzo combinado de la MUCAP y del Banco del cual forma parte, ha sido significativo en atraer a la clientela, ya que se observa que más de la mitad de los entrevistados manifestaron que se asociaron a la MUCAP debido a las iniciativas de sus dirigentes. Los principales atractivos del sistema para esta clientela han sido, por un lado, la flexibilidad de la Institución ante los distintos problemas que presenta la vivienda, y por otro, la superación de obstáculos de tipo burocrático en el otorgamiento de empréstitos. Se aprecia sin embargo, que el programa de divulgación de la Institución no ha sido tan eficiente como podría serlo, pero que la obra de la MUCAP en la comunidad ha sido lo suficientemente atractiva como para que los mismos beneficiados se interesaran en una importante medida en divulgarla.

En lo que concierne a los estratos sociales afectados, a juzgar por los montos de los empréstitos otorgados para construcciones, se trata generalmente de residencias para personas de clase media que pueden amortizar sus deudas con partidas de entre ¢ 200 y ¢ 600 al mes, cuyos ingresos mensuales en consecuencia varían entre ¢ 800 y ¢ 2.400. Esto tiende a ser confirmado no sólo por la alta concentración de entrevistados en niveles de ingreso que oscilan dentro del rango indicado, sino también por las mismas características ocupacionales de la gran mayoría de la clientela.

Resulta de interés notar la amplia dispersión de constructores que se desprende de las entrevistas realizadas. Esto, unido al hecho de que en alrededor del 80% de los casos el proceso de escogencia del constructor fue externo a la MUCAP, tiende a confirmar el estímulo empresarial que el sistema ha generado.

El tipo de relaciones que la MUCAP tiene con sus asociados, guarda íntima relación con los aspectos de estímulo empresarial señalados. Así, la participación de la clientela en las Asambleas Anuales –el principal órgano de la entidad– prácticamente no ha existido, lo cual, en no poca medida, ha obedecido al reducido conocimiento que los asociados tienen de la MUCAP. Esta falta de información también se hace patente en la virtual ausencia de inversiones, por parte de los asociados, en los títulos hipotecarios. Esto contrasta con el éxito que han tenido, entre los más variados niveles de ingreso, otras formas de ahorro financieramente menos atractivas como son los bonos del Instituto Costarricense de Electricidad o del Gobierno Central con Pacto de Retroventa.

La MUCAP a la Luz del Concepto de Desarrollo Institucional de Milton Esman

La MUCAP ha sido diseñada con el propósito de llenar una de las más sensibles necesidades de una sociedad en desarrollo, o sea, la de la vivienda de los crecientes estratos medios que se pueden esperar como resultado del mismo proceso de desarrollo. Simultáneamente podría esperarse que la MUCAP, en el cumplimiento de sus objetivos, generaría “economías externas” tales como el estímulo empresarial en el campo del desarrollo urbano y la construcción, con el consiguiente impacto económico-social general.

El análisis de la institución mediante el modelo de Milton Esman nos permitirá evaluar si la MUCAP ha incorporado un proceso de desarrollo institucional, con las innovaciones y efectos vinculativos que dicho proceso entraña.

Tal como se describe antes en este estudio (1), el marco conceptual de Milton Esman pone de relieve aspectos que se refieren a la institución en sí y que se califican como Liderazgo, Doctrina, Programas, Recursos y Estructura Interna. Otras categorías

resaltan las relaciones de la institución con el medio ambiente en el que opera, las cuales se denominan Relaciones Habilitadoras, Relaciones Funcionales, Relaciones Normativas, Relaciones Difusas.

A continuación trataremos de analizar la MUCAP a la luz de dichas categorías conceptuales.

Liderazgo

El liderazgo es un concepto que comprende variables técnicas y políticas. Implica fundamentalmente, por una parte la guía y conducción en el desarrollo interno de la institución, y por otra dirigen las relaciones con ese complejo que se denomina el medio ambiente y que incluye a otras instituciones.

La creación legal del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo como resultado de los esfuerzos de elementos y entidades nacionales y extranjeras, ya ha sido descrito anteriormente (1).

El estructurar y poner en marcha a la MUCAP ha sido una tarea que le ha correspondido primordialmente el señor Roberto Cossani, funcionario ejecutivo del DECAP. La integración de Juntas Directivas, el nombramiento de Gerente y el impulsar las tareas promocionales, en gran medida han sido problemas que él ha debido solucionar. La primera Junta Directiva fue reclutada entre notables de la comunidad y a quienes teóricamente debía corresponder ejercitar el liderazgo de la MUCAP. Sin embargo, la proyección de la Institución hacia la comunidad tuvo que esperar hasta que la composición de la Junta Directiva cambiara con elementos vinculados directa o indirectamente a la actividad de la construcción. Esto además coincidió con un cambio en la Gerencia de la entidad. Como se desprende de la encuesta realizada, el liderazgo de la Junta Directiva y la Gerencia en su aspecto promocional ha sido importante. Sin embargo, el virtual desconocimiento de los asociados de las actividades internas de la MUCAP, incluyendo lo relativo a las Asambleas Anuales, permite apuntar ciertas fallas en el liderazgo desempeñado. El no integrar a la clientela al proceso interno de la Institución, implica por una parte, que no existirán fuentes ni mecanismos para reclutar y reemplazar los cuadros de liderazgo. Al mismo tiempo, la fiscalización que los asociados puedan ejercitar para estimular cambios y mejoras en el orden interno no se concreta. Por otra parte, esta falta de integración y participación implica que la Institución como vehículo de cambio en su proyección externa no puede cumplir plenamente su cometido por cuanto queda circunscrita a ser una simple fuente alterna de financiamiento.

Doctrina

La doctrina es el conjunto de postulados que incorpora los objetivos de la institución y que permite articular y orientar los esfuerzos de los miembros de la organización. Es, al mismo tiempo, instrumento y criterio de efectividad de la institución como vehículo de cambio.

La doctrina de la MUCAP está formulada, esencialmente en la Ley que creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo No. 4338. Conforme a dicho articulado, el desarrollo de un sistema nacional de ahorro y préstamo fomentaría el ahorro del público así como la inversión nacional y extranjera, en "la construcción, adquisición, reparación, ampliación y conservación de la vivienda para familias de escasos y medianos ingresos.

Esto le permitiría a las instituciones estatales especializadas como el INVU o el IMAS, liberarse de la presión por recursos de familias cuyas necesidades de vivienda

(1). Ibid.

(1) Cf. Ver artículo sobre Turrialba en el No. 9 de esta Revista.

podrían ser mejor satisfechas dentro del concepto mutual, ya que se encuentran a niveles de ingreso que en alguna medida permiten el ahorro.

La investigación realizada permite apreciar que la MUCAP —y en general el Sistema Mutualista de Costa Rica— se ha concentrado para todos los efectos prácticos, en los sectores típicos de clase media. Más aún, la canalización del ahorro nacional que le permitiría a la MUCAP ampliar sus programas a dichos estratos ha sido menos que exitosa. Los atractivos financieros de las participaciones hipotecarias FHA, que podrían competir con otros activos alternos de ahorro nacional —bonos del Gobierno Central con pacto de retroventa y títulos del ICE—, no han sido promovidas en la medida que permita al Sistema descargar la dependencia en recursos del exterior. En otras palabras, el objetivo del ahorro, esencial en la doctrina mutualista, ha sido menos enfatizado que el de la canalización del crédito externo a sectores en condiciones de obtener financiamiento con cualquier entidad bancaria.

Esto implica que los aspectos mutualistas de la doctrina han sido sustituidos en gran parte por una orientación financiera bancaria.

La doctrina para ser instrumento efectivo en el proceso de desarrollo institucional, requiere ser difundida en forma tal que permita ser identificada y racionalizada por los distintos elementos vinculados a la organización. Una de las funciones del liderazgo es, casualmente, la de utilizar la doctrina para ganar y mantener apoyo para la organización. Del análisis de los cuestionarios resulta evidente que los asociados desconocen lo que es y lo que significa la Mutual, excepto en sus funciones meramente de generar crédito. Más aún, la virtual ausencia de participación en las Asambleas Anuales —que se supone es la máxima autoridad de la entidad— pone de relieve el que la doctrina no ha recibido hasta ahora la atención debida.

Programas

Los programas constituyen la doctrina proyectada en la acción institucional.

Las demandas impuestas por el medio, o las prioridades determinadas por el liderazgo, resultan en programas que son el producto innovador de la institución.

El programa en el que se centran los esfuerzos de la MUCAP es el financiamiento de viviendas, incluyendo el terreno, hasta en un 90%, y al mismo tiempo captar ahorros, nacionales y del extranjero, para tal fin. Indudablemente los resultados han sido satisfactorios en lo que respecta a las actividades de financiamiento. En lo relacionado con la captación de ahorros, como ya apuntamos anteriormente, el programa no ha alcanzado el éxito que podría tener.

Recursos

Los recursos constituyen todos los insumos que la sociedad genera para la institución e incluyen las siguientes categorías:

- a) Autoridad legal y política
- b) Personal
- c) Recursos financieros
- d) Equipos y facilidades
- e) Información

a) Autoridad legal y política

La ley que creó el Sistema Nacional de Ahorro y Crédito dotó a las Mutuales de la capacidad legal para el cumplimiento de sus objetivos. En un medio en que los recursos son escasos y sus usos, en consecuencia, son alternativos, esta autoridad resulta esencial para poder competir adecuadamente con otros organismos que también los demandan. Por otra parte, la relación especial de la MUCAP con el Banco Crédito Agrícola de Cartago, y el liderazgo que en la comunidad ejercen los integrantes de la Junta Directiva, redundan en dotar adecuadamente a la MUCAP de esta categoría de insumos.

b) Personal

El personal es quizás el recurso de mayor importancia, ya que a él le corresponderá realizar la labor innovadora en la comunidad. La preparación que esta tarea involucra, por otra parte, implica para la institución el tener que dedicar tiempo y recursos en dicha capacitación.

No obstante que la MUCAP se vio afectada por sucesivos cambios de gerentes, indudablemente ha tenido éxito en llenar sus cuadros de personal. Uno de los mayores atractivos que la MUCAP tiene, y que se desprende de las entrevistas realizadas, es la prontitud y eficiencia con que la clientela es atendida.

Es necesario señalar que la MUCAP no se ha visto en la necesidad de destinar parte considerable de sus recursos en la capacitación de su personal. Esto en gran medida se ha debido a que la MUCAP ha podido nutrirse de la oferta de trabajo en entidades bancarias, y en especial el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

c) Recursos financieros

Como ya se ha indicado anteriormente, los recursos financieros de la MUCAP provienen de tres fuentes, a saber: 1) préstamos internacionales y aporte gubernamental; 2) ahorro de los asociados; 3) venta de títulos hipotecarios. De estas tres fuentes, la MUCAP ha dependido principalmente de la primera, que ha consistido en préstamos de bancos del sistema federal americano de vivienda, canalizados a través de AID y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Tal como se ha recalcado en este estudio, el relativo poco éxito en la obtención de ahorros del público, tanto de los asociados, que en general se limitan al 10% requerido, como de terceros que adquieran títulos de participaciones hipotecarias, ha sido una de las fallas de los programas. En otras palabras, no se ha logrado promover adecuadamente uno de los aspectos quizás más atractivos e innovadores del sistema, que es el mercado secundario de hipotecas.

d) Equipos y Facilidades

Esta institución, obviamente, aparte de equipos de oficina (para una oficina relativamente pequeña) no requiere de esta categoría de insumos.

e) Información

Este tipo de recursos comprende el conocimiento del medio externo sobre el cual se espera que opere la institución (1).

La especial relación de la MUCAP con entidades como AID y el Banco Centroamericano, le permiten al liderazgo obtener un amplio conocimiento del ambiente financiero internacional. Igualmente, numerosos foros internacionales sobre mutuales de vivienda le ha permitido a los ejecutivos de la institución mantenerse al día en las diversas técnicas y modalidades de esta actividad.

En lo que se refiere al medio local —principalmente Cartago— el liderazgo está ampliamente informado sobre las necesidades y capacidades del pago de su clientela. Esto se explica, como ya se ha señalado, por el hecho de que varios miembros de la Junta Directiva participan activamente en distintas facetas del campo de la construcción.

Estructura Interna

La MUCAP está dirigida por una Junta Directiva que ha jugado un importante papel en la difusión y la explicación de los alcances sociales de la Institución. Representa, en cierto sentido, el organismo interno que tiene la máxima autoridad para otorgar los préstamos y para dirigir el desarrollo de la Institución. Las resoluciones se toman por simple mayoría de votos. Sus miembros designan de su propio seno a un Presidente quien, por ley, tiene la representación legal de la Asociación (Artículo 67, Ley 4.338 del 23 de mayo de 1969).

La administración de la Asociación está en manos de un gerente nombrado por la Junta Directiva, quien es, ex-oficio, miembro del directorio (Artículo 68 de la misma Ley). Por la naturaleza de la Institución el gerente es una persona vital en la vida institucional. En la práctica, es quien presenta los planes y establece la estrategia para el mejor desenvolvimiento y éxito de la organización.

Un factor limitativo para la buena marcha de la MUCAP aparentemente han sido los sucesivos cambios en la gerencia. El primer gerente, señor Edwin Chacón, presentó su renuncia, al igual que el segundo. Recientemente se eligió al señor Miguel Salazar, quien había formado parte de la Junta Directiva y conocía la labor que realizaba la Institución. Aparte del personal ya mencionado, existe un número muy reducido (4 personas) de empleados administrativos. Este esquema simple de estructura interna ha redundado en eliminar grandemente los vicios burocráticos, dando flexibilidad y rapidez a la toma de decisiones.

Conexiones con El Medio

Como se ha indicado anteriormente en este estudio, una institución es componente de un mecanismo social más complejo. Es decir, está ligada al medio y a la sociedad. El esquema de Esman reconoce cuatro clases de conexiones inter-institucionales: habilitadoras, funcionales, normativas y difusas. Estas categorías permiten analizar de manera más precisa, el medio externo de la organización y la clase de relaciones que se desarrollan.

(1). Ibid.

a) Conexiones Habilitadoras

Las conexiones habilitadoras son aquéllas que le proporcionan a la MUCAP autoridad y acceso a los recursos que le permitan cumplir con su finalidad. Entre las principales organizaciones podemos señalar el Banco Crédito Agrícola de Cartago y la AID, los cuales le han generado gran parte de sus recursos económicos y humanos. Tampoco hay que olvidar el hecho de que gran número de sus directivos son propietarios de empresas relacionadas con actividades de la construcción. Es importante además señalar la labor desplegada por el señor Roberto Cossani, Ejecutivo del DECAP y funcionario del Banco Crédito Agrícola, a quien ha correspondido promover y obtener este tipo de conexiones.

b) Conexiones Funcionales

Las conexiones funcionales son aquéllas que proveen a la organización de los elementos que ésta utiliza en su funcionamiento e igualmente las que utilizan directamente lo que ella produce. En cuanto al primer aspecto, puede señalarse la AID y el Gobierno de Costa Rica, principalmente. En cuanto al segundo aspecto, ya hemos señalado la relación entre miembros de la Junta Directiva y las empresas constructoras a través de las cuales trabaja la MUCAP. Esto, como era de esperar, surte el efecto de generar una clientela cada día más importante dentro de la comunidad.

c) Conexiones Normativas

Las conexiones normativas son aquéllas que pueden reforzar la acción de la institución, apoyándola, o al contrario, afectarla adversamente. Este tipo de conexión podría considerarse en el caso de la MUCAP de dos maneras. En primer término, el hecho de que el problema de la vivienda se ha compartido con otras instituciones que operan en el mismo campo para distintos niveles socio-económicos, implica una conexión normativa de apoyo. Por otra parte, cabe mencionar que la MUCAP, al surgir como la primera institución de su tipo, ubicada en Cartago, no se limitó a operar únicamente en aquella ciudad. Paulatinamente empezó a extenderse a otras provincias. Esto coincidió con el surgimiento de otras mutuales que compiten con ella. Este particular aspecto se verá en mayor detalle en el breve análisis de la Mutual de San José que se incluye en este estudio.

d) Conexiones Difusas

Las conexiones difusas conciernen a las relaciones con individuos no integrados en organizaciones formales, pero que influyen sobre la posición de la organización en su medio. En lo que a esto se refiere, la MUCAP, a través de las empresas constructoras con las cuales trabaja, mantiene excelentes conexiones difusas con un gran número de carpinteros, albañiles y otros obreros calificados. Es preciso mencionar que este tipo de conexión se mejora a medida que crece la Institución, ya que provee trabajo para un número creciente de personas, quienes a su vez buscan mantener una estrecha relación con la MUCAP.

En entrevista realizada con el señor Marlo Schram, éste indicó que la MUCAP era un mal ejemplo del funcionamiento de este tipo de institución. Por tal motivo se decidió estudiar someramente la situación de otra Mutual de reciente fundación, en la ciudad de San José. La Mutual de San José, fundada en 1971, tuvo la ventaja de contar con la experiencia de los errores cometidos por la de Cartago, además de desarrollarse en un medio eminentemente urbano con un mercado muy amplio para este tipo de actividad. Debido a esta experiencia, desde un primer momento, se buscaron personas óptimas para ocupar los cargos en la Junta Directiva, como lo son representantes de sectores directamente interesados en el funcionamiento de la Mutual. Esto contribuyó a fomentar un ambiente favorable para el desarrollo de la Institución. La Junta Directiva fue compuesta por las siguientes personas: Richard Beck, de la Junta Directiva de la Cámara de Industrias; Fernando Altman Ortiz, representante de Casas Extranjeras Alemanas; Trino Araya Borge, Gerente de Productos de Concreto; Narciso Esquivel Yglesias, Gerente de la Compañía Constructora Eyla; Augusto Fernández Lutti, Gerente de Filato Italiano, una empresa de textiles; Rolando Moya Troyo, supervisor de la compañía de ingeniería AICA-SACMAG. Todas estas empresas están íntimamente relacionadas con el campo de la vivienda. El gerente, Alvaro Saborío, además, tuvo un rol decisivo como funcionario de la Oficina de Planificación, en el desarrollo de sistemas de mutuales en Costa Rica.

Tanto la clientela de la MUCAP como la de la Mutual de San José, pertenecen al sector de ingresos medios. De acuerdo a las encuestas realizadas, el ingreso medio de la gran mayoría de los clientes de ambas, oscila entre los ₡ 1.000 y ₡ 3.000 (73.3% en Cartago y 79.1% en San José) (1).

En ambas regiones los clientes se caracterizan por dedicarse a actividades típicas de estratos medios. Los resultados obtenidos indican que el 28.3% en Cartago y el 44.4% en San José son obreros calificados; los maestros constituyen el 16.6% en Cartago y el 25% en San José. Por otra parte, en San José el 16.6% son pequeños industriales, mientras que en Cartago solamente lo son el 3.3%. En Cartago un 5% se dedica a la agricultura, renglón ocupacional que aparece en blanco en el caso de San José. Se nota, sin embargo, que en ambas zonas predomina el elemento urbano.

Otro aspecto que diferencia a las Instituciones radica en la forma en que los clientes se interesaron. En Cartago, el mayor porcentaje fue atraído por la misma MUCAP; es decir, la Institución fue quien impulsó al cliente, ya sea por medio de su Directiva, empleados o la propaganda (41.6%). En San José, una parte de la clientela fue atraída por los constructores y otra a través de relaciones primarias (cada una con un 33.3%), mientras que en Cartago fue el 7.8% por los constructores y el 27.4% mediante relaciones primarias. Esta diferencia, en gran parte obedece a que la Mutual de San José ha efectuado préstamos para construcción de vivienda a través de empresas constructoras ya organizadas, tales como DUSA e INVECO, las cuales han establecido el vínculo entre la Mutual y el cliente. En consecuencia se observa un tipo de relación primaria más amplio entre la MUCAP y su clientela que la que existe en la Mutual de San José, en la cual predominan las relaciones secundarias.

Ambas Mutuales coinciden en que la mayor incidencia de los préstamos otorgados oscila entre ₡ 35.000 y ₡ 45.000 (en Cartago el 31.6% y en San José el 37.5%). Sin embargo, se da una diferencia muy clara en los porcentajes de los préstamos de más de ₡ 45.000, ya que en San José constituyen el 45.8% mientras que en Cartago tan solo el 23.2%. A la inversa, en los renglones menores de ₡ 35.000, encontramos que en Cartago son un 39.9% y en San José únicamente el 16.6%.

Durante la investigación se logró observar que en ambas Instituciones existe un

(1.) Cf. Ver artículo sobre Turrialba en el No. 9 de esta Revista.

distanciamiento entre la Institución y el cliente. Una vez que el préstamo ha sido otorgado, la relación con el cliente se limita al pago mensual para amortizar el préstamo así como al ahorro obligatorio. Esto se comprueba en los resultados de las encuestas, pues en Cartago un 96.6% de los clientes no tiene ningún tipo de relaciones además de las mencionadas con la Institución, y en San José lo mismo sucede con el 83.3%. La información además demuestra una grave contradicción entre la doctrina de la Institución y sus programas, dada la falta de actividad en la promoción de tales acercamientos.

En cuanto a los constructores, en ambos casos se observó que los porcentajes individuales más altos correspondieron a compañías constructoras grandes (en Cartago, Construcciones Norma con el 13.3%, y en San José Dusa-Inveco con un 33.3%). Sin embargo, la diferencia entre San José y Cartago es muy notable, lo cual implica que la Mutual de San José ha logrado establecer vínculos más estrechos con una sola empresa, mientras que en Cartago predominan en general los pequeños constructores. Se encontró que este hecho parece haber provocado cierta negligencia en la Mutual de San José, en lo que se refiere a la supervisión de las construcciones. Una queja generalizada entre la clientela es la de que la Mutual de San José ha abandonado la supervisión, privando gran descontento con la calidad de las obras. Cabe mencionar que la compañía constructora indicada se dedica en especial a la construcción de viviendas que con relación al medio josefino, se pueden catalogar como baratas.

Conclusiones: Aspectos Positivos y Negativos — Sugerencias

Al tratar de hacer una comparación de la MUCAP con el Centro Cantonal Agrícola de Turrialba, considerando a ambas organizaciones como Instituciones que sirven para promover el desarrollo, surgen algunas ideas que no dejan de tener interés. Recordamos que el Centro Cantonal Agrícola de Turrialba surgió como respuesta a una necesidad sentida en la Comunidad. Es decir, por las razones ya explicadas, hubo en esa Comunidad una conciencia de la necesidad de cambio. El Centro Cantonal Agrícola de Atenas, por otra parte, fue el resultado de una ley. Como pudo explicarse, el Centro de Turrialba ha dado mejores resultados que el de Atenas. De ahí que se destaca la importancia, para efectos del Desarrollo Institucional, de que en la Comunidad exista una conciencia de la necesidad de un cambio.

Si tratamos de aplicar este principio al caso de la MUCAP en Cartago, encontramos que tiene validez. Sin embargo esta validez se manifiesta en un sentido contrario al caso de Turrialba. En este último caso el objeto del estudio fue un Centro Cantonal que surgió como respuesta a una necesidad sentida en la Comunidad. El objeto de una breve comparación fue otro Centro que surgió por otros motivos. En el caso de la MUCAP, la Institución que se estudió surgió, al igual que el Centro de Atenas, gracias a una ley aprobada para introducir una innovación en una comunidad. El caso de estudio para efectos de comparación (la Mutual de San José), surgió como respuesta, no de un éxito sentido en Cartago, sino de un sentimiento que prevaleció entre elementos del liderazgo en San José y que concernía a una necesidad: viviendas para sectores medios. Recordemos que uno de los proponentes de la ley (Marlo Schram) dijo que en lo que concierne a las Mutuales, la de Cartago no había sido un éxito. Esto tiene matices que conviene analizar brevemente.

Hemos partido de la idea de que en Cartago no existió una conciencia de la necesidad de crear una institución para la vivienda para clase media. La idea surgió a raíz de un problema nacional, cual fue la falta de vivienda en general. Se convirtió en ley obligatoriamente a partir del momento en que, por las razones ya discutidas, la AID

suprimió la financiación para la institución nacional destinada a resolver el problema de la vivienda (INVU). Esta ley creó la institución que se estudió (MUCAP), y la nueva institución tropezó con todas las dificultades ya analizadas. No sería justo decir que fue un fracaso. Pareciera más exacto sugerir que fue necesario amoldar la institución a la fuerza para adaptarla a las necesidades de la Comunidad. Los errores cometidos con la MUCAP fueron patentes. Tan fue así, que desde un principio se evitaron, en el momento de contemplar otra Mutual en San José. El contemplar la nueva institución en San José, evitando los errores de Cartago, surgió espontáneamente y consecuentemente dentro del liderazgo, la conciencia de una necesidad para la vivienda para sectores medios en esa ciudad. Fue así, porque al constituirse la primera Junta Directiva de San José, los mismos miembros, por estar estrechamente vinculados con problemas de la vivienda, estaban ampliamente conscientes de esta necesidad en la comunidad. San José, desde luego, ha sido un éxito. Por consiguiente, en principio, vemos que la conciencia de la necesidad de cambio en una comunidad va a determinar, en una importante medida, el grado de éxito de una institución que se crea. Analicemos esto en mayor detalle.

Liderazgo

Conviene seguir con nuestras comparaciones entre Turrialba y Cartago. En lo que concierne al liderazgo, dijimos que en Turrialba, éste surgió en las personas de Cortés y Barres, como consecuencia del medio ambiente. Agregamos que para el caso de otra institución igual, en un medio ambiente distinto, difícilmente hubiera podido surgir estos dos tipos de líderes. En el caso de Cartago, el liderazgo (en la forma de la Junta Directiva de la MUCAP) no sirvió sino hasta el momento en que se convirtió, a la fuerza, en un grupo de hombres que sí reconocían la necesidad de viviendas para clase media. ¿Qué podemos concluir de esto? Podemos concluir que en una comunidad puede existir la conciencia de la necesidad de cambio, pero que esto puede estar “escondido”, por así decirlo. En el caso de Cartago estaba “escondido” en las mentes de aquellas personas que por sus actividades económicas, conocían el problema de la vivienda. Al buscar y al encontrar a estas personas, surgió sólo el liderazgo.

¿Cuáles son las implicaciones de todo esto? En primer término, puede existir una conciencia general de la necesidad de cambio en un país o bien en una comunidad. Sin embargo, si el liderazgo escogido para dirigir la institución innovadora no está imbuido de esta conciencia, difícilmente podrá trabajar con eficiencia. En segundo término, entre más independientemente surja un liderazgo respondiendo espontáneamente a una necesidad, mayor será su probabilidad de dirigir exitosamente una institución. Digamos algo sobre la doctrina.

Doctrina

Al igual que en el caso de Turrialba, el caso de Cartago, pareciera revelar que el éxito de la doctrina dependerá de la receptividad de los clientes que “van a comprar el producto”, y del tipo de producto que se va a vender. Recordemos que la doctrina es aquel elemento que, entre otras cosas, va a permitirle al liderazgo convencer a su clientela de la necesidad y de la importancia de la institución. En el caso de Turrialba, el liderazgo tropezó con el problema de introducir sus ideas más allá de ciertas capas socio-económicas. Sin embargo, por todos los motivos explicados, sí pudo fácilmente introducir la doctrina entre los grandes finqueros. En el caso de la MUCAP la doctrina parece haber

sido un sensible fracaso para la institución, ya que a juzgar por los cuestionarios, prácticamente nadie entre la clientela se interesa por la institución, exceptuando la simple relación financiera de obtener créditos y hacer las amortizaciones respectivas. En otras palabras, si en el caso de Turrialba hubo una pequeña clientela receptiva para la doctrina de la institución, al menos esta clientela resultó suficientemente afectada por la doctrina como para perpetuar ella sola la institución. Al contrario, en las Mutuales de San José y de Cartago, la clientela fue atraída únicamente por la necesidad inmediata de construir una casa, y posiblemente debido a la naturaleza del producto vendido, no ha servido para perpetuar ninguna de las dos instituciones. En otras palabras la doctrina ha sido más aplicable en Turrialba que en el caso de las dos Mutuales. ¿Cómo se explica esto? Tanto el Centro de Turrialba como las Mutuales han tenido "productos que vender". El producto del primero ha sido una diversificación agrícola que le permite a ciertos sectores de la población local mejorar su posición económica mediante una "renovación" de sus empresas. La doctrina se ha aplicado relativamente bien, y estos clientes han servido para propagar la institución. En el caso de las Mutuales, lo más importante de la doctrina, cual es el aspecto del ahorro, no se ha vendido. Esto no es por decir que el aspecto de la vivienda no sea importante, pero sí es por decir que el propio concepto del ahorro no debería delimitarse a la simple construcción de una casa. Puede dedicarse a todas las actividades de todos los ciudadanos durante toda su vida. De todo esto puede concluirse que si el producto a vender tiene valor durante muchos años, la clientela servirá para propagar la institución. Si es para una finalidad inmediata la clientela no servirá para estos fines. En este sentido las Mutuales como instituciones para el desarrollo, parecieran no haber cumplido en forma óptima en la promoción del aspecto más importante de su producto.

Conviene además señalar que tanto en el caso del Centro como en el de las Mutuales, la gestión empresarial ha tomado predominancia sobre los conceptos esenciales de la doctrina que deberían inspirar a dichas instituciones. Como ya se ha señalado anteriormente en el caso del Centro, el liderazgo ha considerado como un pre-requisito de sus actividades la auto-suficiencia económica de dicha organización, y con este criterio se ha querido crear el Centro. Asimismo, en el caso de las Mutuales, sus actividades se han circunscrito grandemente a la típica gestión financiera de obtener créditos en el exterior y colocarlos con garantías hipotecarias en el mercado local. Si existe, sin embargo, una diferencia entre los dos tipos de Instituciones en este sentido: si al concepto de la gestión empresarial ha permeado a ambas, en el caso de Turrialba ha creado una institución que parece poder sobrevivir sola para los fines para los cuales fue organizada. En el caso de las Mutuales, sin embargo, este concepto sirvió para convertirlas fundamentalmente en entidades financieras, de la construcción. Todo lo anterior tiene obvias implicaciones para los programas y las relaciones externas.

En resumidas cuentas, al considerar el caso del Centro de Turrialba y de la MUCAP, se destacan los importantes papeles que para el concepto de Desarrollo Institucional juegan el medio ambiente, el grado de interés del liderazgo y la manera en que se va a promover el producto contemplado.

Todo el propósito del modelo de Esman es el de determinar el grado en que una institución a través de su desarrollo promueve el cambio. Cabría entonces preguntarse si en opinión de los autores las instituciones analizadas han contribuido efectivamente, en alguna medida, al cambio en las respectivas comunidades en que operan. En el caso de Turrialba pareciera la respuesta tener más aspectos positivos que negativos. Si bien no ha logrado compenetrar a las capas más necesitadas de la comunidad, sí parece haber estimulado el germen de una diversificación agrícola que probablemente tendrá efectos positivos a largo plazo. En el caso de las Mutuales no obstante su importante contribución

en el financiamiento de la vivienda y su promoción empresarial de la construcción, todo pareciera indicar que su función en gran medida se ha limitado a llenar un vacío en la oferta crediticia sin que haya realmente promovido el concepto mutualista integral que originó su creación.

Anexo 3

(Anexos 1 y 2 corresponden a la primera parte de este artículo, publicado en el número 9 de esta revista)

1. ¿Quién lo interesó en asociarse a la MUCAP?

		Número	Personas que contestaron % del total
a)	El Banco Crédito Agrícola de Cartago	9	15,0
b)	El constructor	3	5,0
c)	La MUCAP	25	41,6

Nota: Al analizar a los 25 interesados por la MUCAP, se encontró el siguiente resultado:

i.	Directiva	10	
ii.	Propaganda	10	
iii.	Oficina	5	
d)	Por iniciativa propia	6	10,0
e)	Relaciones primarias	17	28,3

Nota: Al analizar a los 17 interesados a través de relaciones primarias, se encontró el siguiente resultado:

i.	Amistades	10	
ii.	Parientes	7	
	Total	60	99,9%

2. ¿Por qué se asoció a la MUCAP?

a)	Facilidad de pagos	13	21,6%
b)	Porque financia casa y terreno	12	20,0
c)	Tramitación rápida del empréstito	16	26,6
d)	Por ser una Institución especializada en la financiación de la vivienda	4	6,6

e)	Porque la casa estaba ya construida	5	8,3
f)	Por la facilidad de obtener el empréstito	10	16,6
	Total	60	99,7%

3. ¿Al asociarse a la Mutua, conocía la forma en que operaba el sistema?

Nota: por "conocía todo el proceso", se refiere a que sabía el monto que debía ahorrar para obtener el préstamo, el pago de la comisión, del seguro, etc...

a)	Conocía todo el proceso	24	40,0%
b)	Conocía parte del proceso	20	33,7
c)	No conocía nada	16	26,3
	Total	60	100,0%

4. ¿Qué aspectos del sistema le han satisfecho más?

a)	El plazo largo para amortizar	10	16,6%
b)	La rapidez en la obtención del préstamo	26	43,7
c)	La financiación de terreno y casa	10	16,6
d)	La cordialidad en el trato en la búsqueda de soluciones del cliente	14	23,3
	Total	60	100%

5. ¿Cuáles son los defectos que le encuentra al sistema?

Nota: Aquí los entrevistados dieron a veces varias respuestas. Eso explica el que hayan más de 60.

a)	Falta de información	8	10,8%
b)	Lentitud con que se entrega el dinero durante la construcción	5	6,7
c)	Interés muy alto	16	21,6
d)	Exceso de papeles	3	4,0
e)	Elevado % de ahorro exigido	6	8,1
f)	No encuentran defectos	28	37,8
g)	No contestan	8	10,8
	Total	74	99,8%

6. ¿Ha interesado a otros a participar en el sistema?

a)	Sí	42	70,0%
b)	No	10	16,6
c)	Únicamente en la medida en que otros me han solicitado informe	8	13,3
	Total	60	99,9%

7.A ¿Cuál fue el monto del préstamo que le hizo la MUCAP?

a)	Menos de ₡ 15.000	1	1,6%
b)	de ₡ 15.000 a ₡ 25.000	10	16,6
c)	de ₡ 25.000 a ₡ 35.000	14	23,3
d)	de ₡ 35.000 a ₡ 45.000	19	31,6
e)	de ₡ 45.000 a ₡ 55.000	7	11,6
f)	de ₡ 55.000 a ₡ 65.000	7	11,6
g)	más de ₡ 65.000	2	3,3
	Total	60	99,6%

7.B ¿Incluye el valor del lote?

a)	Si	32	53,3%
b)	No	28	46,4
	Total	60	99,7%

7.C ¿Cuánto paga mensualmente?

a)	de ₡ 100 a 200	7	11,6%
b)	de ₡ 200 a 300	13	21,6
c)	de ₡ 300 a 400	20	33,3
d)	de ₡ 400 a 500	9	15,0
e)	de ₡ 500 a 600	9	15,0
f)	de ₡ 600 a 700	1	1,6
g)	más de ₡ 700	1	1,6
	Total	60	99,7%

7.D ¿Cuál es el plazo?

a)	15 años	10	16,6%
b)	18 años	4	6,6
c)	19 años	3	5,0
d)	20 años	28	46,6
e)	25 años	15	25,0
	Total	60	99,8%

7.E ¿En cuánto calcula el valor actual de su casa?

a)	Q 25.000 a 35.000	1	1,6%
b)	Q 35.000 a 45.000	4	6,6
c)	Q 45.000 a 55.000	8	13,3
d)	Q 55.000 a 65.000	19	31,6
e)	Q 65.000 a 75.000	18	30,0
f)	Q 75.000 a 85.000	5	8,3
g)	más de Q 85.000	2	3,3
h)	no contesta	3	5,0
	Total	60	99,7%

8. ¿A qué actividad económica se dedica Ud.?

a)	Profesor y maestro	10	16,6%
b)	Obrero calificado y técnico	17	28,3
c)	Oficinista	9	15,0
d)	Agricultor	3	5,0
e)	Profesional	10	16,6
f)	Pequeño industrial	2	3,3,
g)	Comerciante	8	13,3
h)	Otros	1	1,6
	Total	60	99,7%

9. ¿Quién fue el constructor de su casa?

José Sandoval Calderón	1	1,6%
Guillermo Brenes	1	1,6
Alberto Rojas	1	1,6
Construcciones Norma	10	16,6
José M. Calderón	2	3,2
Rolando Moya	1	1,6
Manuel Zúñiga	2	3,2
Carlos Núñez	2	3,2
Alfonso D'Avanzo	1	1,6
"Quco" Acuña	1	1,6
Egidio Alvarado	1	1,6
Jorge Pacheco	7	11,6
Leonardo Ortiz	1	1,6
Antonio Morales	1	1,6
Víctor Loná	1	1,6
? Camacho	1	1,6
Mario Solano	1	1,6
Antonio Bonilla	1	1,6
Manuel Carranza	1	1,6
Belarmino Torres	1	1,6

Jesús Cartín	1	1,6
Juan Láscaris	1	1,6
Bernardino Celao	1	1,6
Francisco Mata	1	1,6
Aldenango Alvarado	1	1,6
Antonio Mata	1	1,6
Francisco Castillo	1	1,6
Abelardo Fonseca	1	1,6
Antonio Meza Jiménez	1	1,6
Manuel Zamora	1	1,6
Rafael Cerdas	1	1,6
Carlos Campo Machado	1	1,6
Ramón Rodríguez	1	1,6
Carlos Manuel Quesada	1	1,6
Alvaro Chávez	1	1,6
Francisco Alvarado	1	1,6
No dieron nombre	6	10,0
Total	60	97,4%

9. Razones por las cuales escogió al constructor

a)	Vió la casa terminada y le gustó	13	21,6%
b)	Conocía el constructor de antemano	28	46,6
c)	El constructor le fue recomendado por terceros	6	10,0
d)	El constructor le fue recomendado por la MUCAP	6	10,0
e)	El constructor ofrecía facilidades	2	3,3
f)	El mismo propietario construyó su propia casa	1	1,6
g)	No hay datos	4	6,6
	Total	60	97,7%

10. ¿Ha asistido a las asambleas anuales de los socios?

a)	Sí	2	3,3%
b)	No	38	63,3
c)	Ni siquiera sabían que existían las reuniones	20	33,3
	Total	60	99,9%

11 y 12.

Nota: Las dos preguntas se unieron para medir el grado de información del cliente sobre la MUCAP

a)	Muy informado	6	10,0%
b)	Sabía algo	19	31,6%
c)	No sabía nada	35	58,3
	Total	60	99,9%

13. ¿Mantiene Ud. relaciones con la MUCAP aparte de las estrictamente necesarias?

a)	La utiliza para depositar ahorros	24	40%
b)	Compra participaciones hipotecarias	0	
c)	No mantiene relaciones	36	60
	Total	60	100%

14. ¿Conoce Ud. los sistemas de crédito para viviendas de otras instituciones?

a)	Sí	45	75,0%
b)	No	15	25,0
	Total	60	100%

Nota: El desglose de los "otros sistemas" es el siguiente:

a)	Banco Crédito Agrícola de Cartago	30	50,0%
b)	INVU	16	26,6
c)	Otros bancos	6	10,0
d)	Instituto de Seguros	3	5,0
e)	Otros	5	8,3
	Total	60	99,9%

15. ¿Trató de conseguir financiación con otras instituciones para la construcción de su vivienda?

a)	Sí	28	46,7%
b)	No	32	53,3
	Total	60	100,0%

16. ¿Qué ventajas ofrece la MUCAP que no ofrecen otras instituciones?

a)	Rapidez	16	23,8%
b)	Casa y lote	13	19,1
c)	Buen servicio	3	4,5
d)	Plazo largo	13	19,1
e)	No pide fiador	2	2,9
f)	No dieron ninguna opinión	13	19,1
g)	No ofrece ninguna ventaja	7	10,4
	Total	67	98,9%

Nota: Algunas personas mencionaron más de una ventaja

17. Si no hubiera existido la MUCAP ¿cómo habría solucionado su problema?

a)	Banco Crédito Agrícola de Cartago	21	35,0%
b)	Otros bancos	13	21,6
c)	INVU	3	5,0
d)	No lo habría solucionado	14	23,3
e)	Por su propio medio	4	6,6
f)	Otras Instituciones	5	8,3
	Total	60	99,8%

18 A. ¿Se considera Ud. persona de recursos grandes, medianos o escasos?

a)	Grandes	1	1,6%
b)	Medianos	45	75,0
c)	Escasos	9	15,0
d)	No contestan	5	8,3
	Total	60	99,9%

18.B ¿Dentro de cuál de los siguientes grupos de ingreso mensual se encuentra su familia?

a)	Menos de ₡ 1.000	10	16,6%
b)	Entre ₡ 1.000 y 2.000	33	55,0
c)	Entre ₡ 2.000 y 3.000	11	18,3
d)	Entre ₡ 3.000 y 4.000	2	3,3
e)	Entre ₡ 4.000 y 5.000	1	1,6
f)	Más de ₡ 5.000	2	3,3
g)	No contestaron	1	1,6
	Total	60	99,7%