

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PERÍODO 2002-2005: OBJETIVOS, EVALUACIÓN Y RESULTADOS

Karla Meneses Buchelli

Manuel Chaves Núñez

Escuela de Economía, Universidad Nacional.

I Introducción

La dotación de vivienda a los habitantes de un país es uno de los principales medios por los cuales los gobernantes tratan de mejorar el bienestar social. Por medio de ello se garantiza a los ciudadanos una vida más digna y segura, a la vez que se crean encadenamientos sociales y productivos que mejoran, directa e indirectamente, el bienestar general de la sociedad. Dentro de los encadenamientos sociales se puede nombrar: mayor belleza urbana, disminución de robo y delincuencia, disminución de personas desahuciadas, entre otros. Por ejemplo, el hecho de poseer casa propia y en condiciones dignas, abre un gran número de posibilidades y oportunidades a las personas, pudiendo con ello optar por mejores puestos de trabajo.

Dentro de los encadenamientos productivos se encuentra la dotación de una mano de obra más productiva y el dinamismo del sector de la construcción del país. Hay que tener en cuenta que un sector de la construcción dinámico y desarrollado es fundamental para el desempeño económico del país por varias razones; dentro de las principales se encuentran la gran relación de este sector con agentes y sectores económicos nacionales que lubrican y incentivan el crecimiento económico del país – no por ello la inversión siempre es variable clave como determinante del crecimiento económico – así como que este permite la dotación de la infraestructura del país.

II Política de vivienda

En los periodos de gobierno anteriores al Dr. Abel Pacheco, las políticas de vivienda estuvieron principalmente orientadas a la consecución de dos objetivos: subsidiar a las familias con escasos recursos para que tengan acceso a una opción de vivienda propia y desarrollar un sistema financiero

para la vivienda, de manera que, le permita a las familias de recursos medios tener acceso a los recursos necesarios para que puedan construir su vivienda.

La necesidad de crear y desarrollar un Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) surge de la incapacidad del esfuerzo público para solventar directamente, por medio del gasto del gobierno en forma de subsidios o bonos, las necesidades de vivienda que demandan principalmente las familias de ingresos medios y bajos. Algunas de las medidas específicas que se han implementado para el fortalecimiento de dicho sistema financiero son la creación de instituciones que otorguen préstamos a diferentes estratos sociales. De esta forma, mientras el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) realiza préstamos a personas con capacidad de pago, el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) los realiza a familias cuya capacidad de adquirir vivienda no es posible mediante el FONAVI.

Aunque estos dos instrumentos (subsidios y sistema financiero) han constituido la columna vertebral de la política de vivienda en Costa Rica, también se pueden identificar algunas acciones o programas particulares dentro de las distintas administraciones. Dentro de estas caben mencionar dos: Plan Nacional de Vivienda Popular y la Comisión Especial de Vivienda. El primero se implementó durante la administración Monge Álvarez, y este encargaba al INVU el desarrollo de lotes con servicio basado en el concepto de vivienda progresiva; programa que respondía a las duras limitaciones del presupuesto público y las secuelas en vivienda de la crisis de la deuda que se convirtió en una emergencia nacional. El segundo se implementó durante la administración Arias y estaba destinado a la erradicación de tugurios.

El análisis de la política de vivienda que se ha implementado durante la administración del Dr. Pacheco de la Espriella empieza por la recopilación de los objetivos que se han planteado cumplir; esto nos permitirá hacer el vínculo entre las acciones realizadas y los objetivos, para resaltar ¿cuál ha sido el grado de avance, las prioridades de política y las diferencias con las políticas anteriores a este gobierno?

Lineamientos y objetivos de la política de vivienda

Los principales planteamientos de la administración Pacheco de la Espriella, con respecto a la política de vivienda, están contemplados dentro de los tres documentados que, en general, han guiado la Política Social durante el actual gobierno: el discurso presidencial de la toma de poder, el plan nacional de desarrollo (PND) y el plan vida nueva¹.

Desde el pronunciamiento del discurso de la toma del poder presidencial, el DR. Abel Pacheco, mostró los indicios del cambio de rumbo que tendría su política de vivienda con respecto a lo que tradicionalmente se venía realizando. Este cambio en el enfoque de atención de la política estatal, ha dado énfasis no sólo a la construcción de vivienda nueva, sino, también a promover el mantenimiento y el rescate de lo ya construido. Los esfuerzos por facilitarle a las familias de ingresos medios el acceso a recursos financieros que les permita realizar mejoras a la vivienda y poseer su casa propia incluirán la adjudicación de lotes y bonos y facilitar el acceso a préstamos con tasa y plazos favorables.

Dicho cambio de rumbo se justifica por los resultados obtenidos en la última década en materia de vivienda, que según el décimo informe del Estado de la Nación el comportamiento del parque habitacional en la década, habla bien de la política de vivienda en términos de su impacto en la satisfacción cuantitativa de las necesidades de vivienda de la población, pero revela una intervención insuficiente en la atención cualitativa de ese parque (Estado de la Nación, 2004)

La generalidad con que es abordado el tema en la toma del poder, no permite desglosar adecuadamente cuales son los lineamientos específicos que seguirán las acciones del gobierno

¹ Para una síntesis, ver el Cuadro A.1. sobre los Objetivos presentada en los Anexos.

en materia de vivienda; no obstante, desde inicios de la administración se contaba con el Plan Nacional de Desarrollo que ha sido el documento por excelencia que ha guiado la política de vivienda del país y en el cuál se detallan e identifican para cada política cuales son las acciones estratégicas que se deben realizar para cumplir con los fines planteados.

El PND propone dos énfasis de la política de vivienda, diferentes a lo que se postuló en la toma del poder del Presidente Pacheco. Por un lado, con una visión de largo plazo, la planificación urbana constituyen un objetivo estratégico que realizar; especialmente ante la imposibilidad práctica y el consentimiento de los gobiernos pasados para irrespetar el anillo de contención urbano que se había establecido en el Plan del Gran Área Metropolitana (GAM) formulado en 1982; aunado al rápido crecimiento de esta zona por el crecimiento vegetativo y las fuertes migraciones desde las zonas marginales y rurales.

Por otro lado, se indica que el segundo eje estratégico del plan es disminuir el déficit habitacional². Este objetivo es cualitativamente y técnicamente muy diferente a los postulados en el discurso. Al alinear las acciones hacia este objetivo se crean disputas por el destino de los recursos, por la amplitud del mismo, ya sea para crear nueva vivienda o para restaurar lo antiguo.

Para cumplir con estos cometidos se han planteado los siguientes objetivos específicos (acciones estratégicas):

1. Contribución del Sector Vivienda en la actividad económico y social del país, apoyando el mejoramiento de la calidad de vida de la población. (Planificación Urbana y Déficit Habitacional)
2. Fortalecimiento del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, impulsando la especialización institucional y la desconcentración de sus acciones. (Planificación Urbana y Déficit Habitacional)
3. Búsqueda de alternativas de sostenibilidad del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) como instrumento de atención de problemática

² En los anexos se pueden observar los niveles de indicadores sobre la situación de vivienda. En ella se encuentra definida el déficit habitacional. Ver Gráfico A.1.

de vivienda en Costa Rica (Déficit Habitacional)

4. Dotación de soluciones de vivienda a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, ubicados en asentamientos en precarios y tugurios, con énfasis en los grupos de alta vulnerabilidad (Déficit Habitacional)
5. El fortalecimiento a líneas de crédito para que las familias de ingresos medios y medios bajos, tengan acceso a créditos para vivienda, en condiciones favorables de plazos y tasas de interés. (Déficit Habitacional)

El principal aporte del PND a la dirección de la política de vivienda es que se introduce la planificación urbana como eje fundamental; ya que en cuanto a la reducción del déficit habitacional, se vuelve a echar mano al Sistema Financiero Nacional y a la entrega del Bona Familiar de Vivienda (BFV).

Para finalizar, el Plan Vida Nueva (PVN) aumenta la amplitud del rango de acción de las políticas; y relaciona el dinamismo de la construcción de vivienda con el desarrollo del sector construcción del país. Es por ello, que dentro del PND no existen los objetivos destinados a fortalecer el sector construcción mediante el desarrollo de proyectos de interés social y los que procuran la introducción de nuevas tecnologías para la construcción de vivienda de interés social y de la clase media.

Es importante resaltar que la orientación principal del Plan Vida Nueva es la erradicación de tugurios y precarios – en cuanto a vivienda – y en general a reducir la pobreza. Pero a pesar de ello, las acciones postuladas son muy amplias y no están enfatizadas en acciones dirigidas específicamente a los sectores menos pudientes de la sociedad.

A manera de resumen, podemos expresar que en cuanto a política de vivienda el PND es el documento que contiene expresa las medidas de política que se pretendían implementar en la administración 2002 – 2006. Dicho plan, posee tal amplitud que absorbe las otras dos posiciones de política de vivienda. Los principales ejes establecidos son: la planificación urbana y la disminución del déficit habitacional.

Cumplimiento de acciones postuladas por la política de vivienda

Como se ha visto en el apartado anterior, las acciones de la administración 2002-2006, en cuanto a política de vivienda, han estado

orientadas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para analizar el cumplimiento de las acciones plasmadas en dicho plan, se utilizó la evaluación hecha por el Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica (Mideplan) al PND.

Para cumplir los objetivos propuestos y guiados por los ejes estratégicos definidos en el PND, el gobierno ha ejecutado los siguientes programas:

- **Eje de Planificación Urbana:**

Impacto del Sector Vivienda en el Sistema Socioeconómico

Se vio la necesidad de contar con un estudio de impacto macroeconómico del sector vivienda, el cual se realizó por el MIVAH, en el cual se determinó que la contribución del sector a la producción del país corresponde al 4.1% del PIB, y el mismo generó un 8% de empleos.

Programa de Fortalecimiento del Sector Vivienda

Revisión y adecuación del Marco Legal.

El MIVAH retorna al liderazgo de Ministro Rector del Sector.

La Fiscalización en la Asignación del Bono de Vivienda, implementando un nuevo sistema de asignación del Bono Familiar de Vivienda (BFV) para los casos más necesitados y tomando en consideración a las comunidades.

La creación de la Dirección de Auditoría de Calidad en el MIVAH.

Fortalecimiento de la Oficina de Asistencia Técnica del Fondo de Subsidios de Vivienda del BANHVI.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).

Programa PNDU. En la fase I se elaboró un diagnóstico de la situación actual y una visión de lo que podría ser el desarrollo urbano del país si se pone en ejecución. En la fase II se desarrollaron una serie de herramientas técnicas y jurídicas para hacer realidad la visión elaborada en la fase anterior

Plan para el Gran Área Metropolitana
Programas de Alta Intensidad, Mediana Altura. Se diseñó un proyecto piloto para impulsar la densificación de varias zonas del centro de la ciudad de San José

- **Eje de Reducción del Faltante habitacional:**

Programa para la Sostenibilidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

Programa de Erradicación de Precarios, Atención de Emergencias y Casos de Extrema Necesidad

Programa de Atención de Casos Individuales de Familias en Condición de Pobreza o Extrema Pobreza

Programa de Titulación

Por medio del Programa de Entrega de Títulos de Propiedad a familias en condición de pobreza e imposición de limitaciones (IDA)

Por medio del Programa de Entrega de Títulos de Propiedad a Familias en Condición de Pobreza (INVU)

Programa de Reparación, Ampliación, Mejoras y Terminación de Vivienda.

Programa de reparación, ampliación y mejoras dirigido a familias de primero y segundo estrato de ingreso, por parte del IMAS.

Programa de reparación, ampliación, mejoras y terminación de vivienda, a familias ubicadas en el I al IV estrato de ingreso (SFNV)

Programa de Atención de Familias de Ingresos Medios

BANHVI

Programa de Ahorro y Préstamo del INVU.

La realización de los programas enunciados contribuyen al cumplimiento de los objetivos planteados, pero no lo hacen en la misma medida; es decir, existen programas orientados por diferentes objetivos y en tal medida sólo aportan parcialmente al cumplimiento de los mismos. El balance final del grado de aporte de las acciones emprendidas en el gobierno del Dr. Abel Pacheco sobre los objetivos se encuentra en la evaluación del MIDEPLAN³

Aunque uno de los objetivos del PND fue el de establecer el dinamismo del sector vivienda como uno de los motores de la economía costarricense, los esfuerzos realizados en esta área fueron

³ Ver Anexo 5.4.

escuetos y mal orientados. Las acciones principalmente se orientaron a realizar estudios del impacto del sector; mas no establecieron una agenda de política selectiva, como la incorporación de nuevas tecnologías en la construcción de vivienda (tecnologías que induzcan a mayor productividad del sector, con orientación ambiental, que promueva la densificación y la planificación urbana). Es más, en la actual coyuntura de restricción de las finanzas públicas por la que atraviesa el país, el gobierno no pudo garantizar u mínimo de inversión en vivienda – objetivo que fue eliminado del PND –.

A esta falta de orientación en la política para consolidar el sector de vivienda como motor del crecimiento económico, se debe sumar la incapacidad para fortalecer el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda; ya que su desarrollo contribuiría a consolidar el aporte del sector a la economía costarricense. Pero, por otro lado, en los últimos gobiernos se ha buscado el fortalecimiento de este sistema para dotar a las personas de financiamientos accesibles para sus capacidades de pago⁴, principalmente de aquellas con bajos ingresos.

No obstante, el desarrollo de dicho sistema financiero está lejos de conseguirse. Los esfuerzos se encaminan hacia el control del destino de los recursos que ingresan al FOSUVI, y el grado en que se logra ese control es del 92%. Aunque estos esfuerzos son importante para mejorar la asignación de los recursos y fortalecer el sistema, existe un gran obstáculo para que estos esfuerzos potencien el desarrollo del sistema: no se emprenden esfuerzos para captar mayores recursos.

La principal función de los sistemas financieros es la canalización de los recursos hacia actividades productivas de la economía; en este caso particular, estamos hablando de un sector cuya importancia no sólo reviste en el aporte económico al país, sino también en su aporte social al posibilitar una mejor vida para las personas desposeídas de vivienda en condiciones

⁴ De igual forma se ha utilizado para mediar la orientación de las políticas de vivienda de turno un cuanto al Faltante Mínimo de Vivienda Adecuada. Esto en cuanto los préstamos se destinen a: mejorar las condiciones de la vivienda, a disminuir el hacinamiento, a la construcción de nueva vivienda, a la reparación de la ya existente o a la compra del inmobiliario, por ejemplo.

aceptables. Entonces, por un lado, para que un sistema financiero logre desarrollarse, se le debe de dotar con los recursos necesarios para que cumpla su función, con carencia de recursos, técnicamente, su crecimiento y funcionamiento eficiente se harrumbra.

Por otro lado, estamos imposibilitando el aporte social del sector, con carencia de recursos y un país demográficamente en crecimiento, son miles de personas las que se incorporan por año al lado de los que no poseen condiciones de vivienda digna. De ahí que el desarrollo del sector financiero es necesario para cubrir el faltante de vivienda adecuada, ya que por medio de intervenciones directas del Estado (Bonos de Vivienda) se hace económicamente inviable, pero el mismo está limitado por la cantidad de recursos que se logren capturar, área en la que el actual gobierno no avanzó.

Las calificaciones obtenidas en el área de coordinación institucional y mejora en la transparencia de los procesos institucionales de asignación de los recursos son bajas, y demuestra la poca importancia que el Estado en general a brindado a este sector. Históricamente en la noción de los políticos a privado que la política de vivienda está en gran medida dado por la asignación del BFV, el cuál muchas veces se concede de forma poco transparente y sin criterios técnicos y sociales establecidos; más bien, muchas veces se ha utilizado como propaganda para las elecciones presidenciales. Los esfuerzos de este gobierno en el establecimiento de un marco legal apropiado para el sector fueron sumamente reducidos, al igual que el avance en la fiscalización de la asignación del BFV.

Uno de los objetivos que se planteó el actual gobierno que más pudo haber contribuido al beneficio del país es la planificación urbana y el ordenamiento territorial; no obstante, su alcance fue limitado. Pese al gran aporte de la actualización del Plan del Gran Área Metropolitana, este no ha sido actualizado en los planes regionales, por lo que ha nivel operativo este no está siendo aplicado y de no revertirse esta situación se caerá en el incumplimiento de los patrones de urbanización definidos.

Sobre la misma línea de acción, se inició la aplicación de planes piloto de densificación en la GAM. Aporte que es un giro importante sobre la forma en que se ha realizado la construcción de

vivienda en Costa Rica, ya que esta ha sido bastante extensiva, con lo cuál se ha venido destruyendo recursos naturales importantes y que es físicamente inviable en el mediano plazo del país.

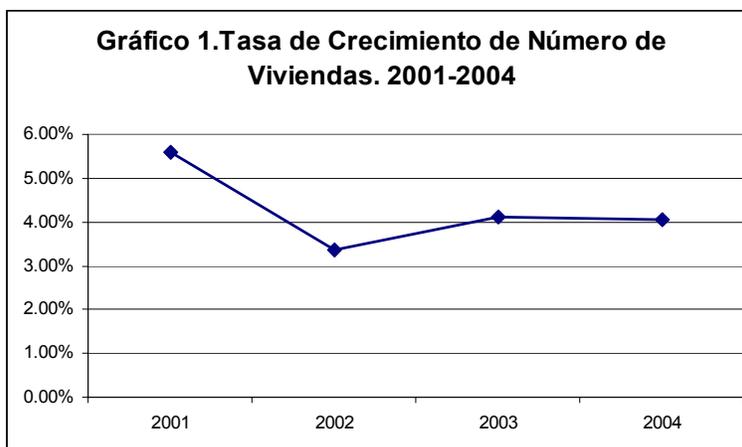
En el área de atención específica, el actual gobierno se enfocó en el I y II estrato de ingresos, en la erradicación de tugurios y atención a casos particulares como indígenas y familias con discapacitados. Sin embargo existen áreas de asistencia que no se logró el aporte planteado, como la ayuda a las familias con mujeres como jefas de hogar, en los programas de ampliación y reparación de la vivienda.

Llama la atención la incapacidad de haber logrado mejorar el énfasis cualitativo de la política de vivienda, el cuál se planteó desde la toma del poder del presidente como un nuevo rumbo de su gobierno. Quizás la principal explicación de esto fue el bajo desarrollo del SFNV; lo cual se puede notar en el último componente de la evaluación, donde predomina la incapacidad de fomentar el ahorro, de brindar soluciones de financiamiento y de incorporar los capitales acumulados en cuentas provenientes de la seguridad social a los recursos disponibles para financiar la vivienda – esto sería ampliar el carácter social del sistema de pensiones y darle un uso productivo a esos recursos –.

III Comportamiento del sector vivienda y efectividad de las políticas

Los objetivos de la política de vivienda, y las acciones que se emprendieron para obtenerlos – en el grado detallado en el apartado anterior – arrojan los resultados que caracterizan la situación de la vivienda en Costa Rica, los cuales se deben de tomar en cuenta para ver si se obtuvieron según lo esperado y para futuros planes de acción en el área.

Comenzando con la creación de vivienda, en los inicios de la administración se redujo la tasa de crecimiento del número de viviendas. En el gráfico 1 se puede observar la fuerte incidencia que tuvo el ciclo político-electoral sobre las acciones emprendidas en el área de vivienda, lo cual se muestra por un crecimiento de 5.58% en el año previo a las elecciones, con una fuerte caída durante el primer año; nivel de crecimiento que durante la administración ha estado por el 3.84% en promedio.



Como se ha indicado en el apartado anterior, la política de vivienda pretendía constituir esta como eje fundamental del dinamismo de la economía en general y de la construcción en particular. En el cuadro 1 se puede observar la fuerte incidencia

que tiene la construcción de vivienda en el total de metros de construcción en el país. Cerca del 70% del total de metros cuadrados construidos en el país corresponden a vivienda; especialmente la de tipo familiar.

Cuadro 1: Área de construcción. 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Área de construcción (m ²)	2.561.696,00	2.402.314,00	2.582.239,00	2.723.683,00
Por tipo de obra				
Vivienda	70,30%	68,00%	70,88%	71,51%
Comercio y oficinas	16,77%	16,07%	18,06%	18,56%
Industrias	6,37%	7,57%	5,20%	3,89%
Otros	6,56%	8,36%	5,86%	6,05%
Por tipo de vivienda				
Vivienda familiar	60,34%	60,20%	61,10%	63,82%
Vivienda multifamiliar	9,95%	7,80%	9,78%	7,69%
Otros	29,70%	32,00%	29,12%	28,49%

Esto denota que, tal y como se plantea en la visión del sector por parte del gobierno, la introducción de nuevas tecnologías en las prácticas de construcción habitacional pueden llevar a generar efectos de derrame sobre el sector y con ello mejorar la productividad y la influencia de este en la economía y el medio natural.

En este aspecto también es importante mencionar que la densificación y la adecuada planificación

del uso del suelo, debe empezar a realizarse en la regulación a la vivienda.

Dentro de los patrones de construcción de la vivienda, representados por el tipo de vivienda, se pueden notar algunos leves cambios que reflejan una gran eficiencia de la política de vivienda encaminada a promover la densificación y la erradicación de tugurios.

Cuadro 2: Tipo de Vivienda en Costa Rica. 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Casa independiente	61,56%	64,22%	59,23%	55,37%	59,74%
En fila o contigua	35,25%	33,74%	38,18%	42,03%	37,36%
En edificio (condomin. etc)	1,58%	1,39%	1,67%	1,82%	2,07%
Tugurio	1,03%	0,34%	0,56%	0,74%	0,72%
Otro	0,15%	0,21%	0,32%	0,03%	0,10%
Ignorado	0,43%	0,10%	0,04%	0,02%	0,01%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FUENTE: INEC

En cuanto a la densificación de la vivienda la mayor existencia de condominios en el 2004 que en el 2001, muestra que los patrones de construcción en los últimos años han virado hacia una vivienda menos horizontal, como las casas independientes. Es importante notar la fuerte participación que todavía poseen este último tipo de vivienda, pero mientras se cambien los patrones de construcción de vivienda nueva se estarán realizando importantes cambios en la modernización urbana y en dar mejor uso al espacio. Esto es así, porque cambiar el stock

existente de vivienda, principalmente de tipo independiente, es un proceso de largo plazo.

Por otro lado, los esfuerzos emprendidos en la erradicación de los tugurios ha surtido un efecto positivo pero insuficiente. El actual gobierno empezó muy efusivo en atacar el problema, pero conforme avanzó la administración se tornó insostenible; principalmente por la restricción financiera por la que atravesaron las finanzas públicas.

Cuadro 3: Tenencia de la Vivienda. 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Propia totalmente pagada	64,0%	63,2%	63,4%	63,4%	62,6%
Propia pagando a plazos	12,7%	13,2%	12,2%	11,7%	11,6%
Alquilada	12,8%	13,2%	14,4%	15,0%	15,3%
En precario	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%	1,9%
Otro (cedida, prestada)	8,3%	8,6%	8,1%	8,3%	8,3%
Ignorado	0,7%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%

FUENTE: INEC

El stock de vivienda y el patrón de tenencia de la misma se está orientando hacia la vivienda de alquiler, por lo que los medios que se facilitan por medio del SFNV y el BFV, no están sirviendo

para la adquisición de vivienda propia. Uno de las consecuencias que surgen de este fenómeno es la sobreproducción de viviendas de alquiler destinada al segmento de altos ingresos.

Cuadro 4: Estado de la Vivienda. 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Bueno	60,07%	61,42%	59,84%	57,20%	56,05%
Regular	26,76%	25,39%	26,56%	26,80%	28,55%
Malo	12,46%	12,83%	13,36%	15,95%	15,30%
Ignorado	0,71%	0,37%	0,24%	0,05%	0,10%

FUENTE: INEC

La calidad de la vivienda se ha deteriorado en el país, a pesar de que la administración pretendió orientar su política de vivienda hacia el aspecto

cualitativo de la vivienda. Las viviendas en buen estado se ha reducido en 4.02% y aquellas en mal estado han aumentado en 2.84%.

Cuadro 5: Viviendas con Acceso a Servicios Básicos. 200-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
No tiene servicios	2,83%	3,38%	2,35%	2,63%	2,02%
Servicios deficientes	14,76%	13,36%	10,56%	10,42%	9,29%
Servicios óptimos	81,15%	82,70%	86,82%	86,85%	88,47%
Ignorado	1,26%	0,56%	0,26%	0,10%	0,22%

FUENTE: INEC

Un aspecto de la calidad de la vivienda que ha mejorado en el país durante la administración 2002-2006, se refiere al acceso a los servicios básicos. Hay que tomar en cuenta que este resultado es el esfuerzo de instituciones de varias índoles, no solamente de aquellas destinadas a la vivienda en particular. Lo que muestra que en las áreas de política social los esfuerzos que se hagan de forma integral pueden arrojar mejores resultados que emprendiendo acciones de forma aislada y descoordinado.

IV Conclusiones

Como parte del paquete de políticas de vivienda que se han aplicado en Costa Rica en las dos últimas décadas, han existido dos instrumentos principales para alcanzar los objetivos planteados: el Bono Familiar de Vivienda (BFV) y el Sistema Financiero Nacional (SNFV); siendo estos destinados principalmente a reducir el faltante cuantitativo de vivienda en el país.

La administración Pacheco de la Espriella, pretendió virar el enfoque de la política hacia el aspecto cualitativo del faltante mínimo de vivienda; principalmente destinando los recursos, del BFV y del SNFV, para las áreas de remodelación, ampliación y mejoras de la habitación; paralelamente el presidente pretendía la erradicación de los tugurios.

Sin embargo, el estado de la vivienda en Costa Rica se deterioró durante el periodo de análisis y la tasa de crecimiento de la vivienda se redujo considerablemente a inicios de la administración sin lograr recuperarse lo suficiente. Esto implica, que no se logró avanzar o distinguir en ninguno de los ámbitos de la política; ni en la mejora

cualitativa, ni cuantitativamente, ni en la erradicación de tugurios.

Quizás uno de los elementos que más imposibilita la capacidad de lograr con las metas propuestas, se refiere a la incapacidad del gobierno de financiar directamente, por medio del BFV, la política de vivienda. Es por ello que reviste gran importancia el desarrollo del sistema financiero Nacional de Vivienda, y los pasos en los que más se debe orientar este fortalecimiento del sistema son la captación de recursos y el control del uso de los recursos; áreas completamente descuidadas en el actual gobierno.

Otra de las áreas en las que el gobierno no logró lo que se propuso fue en posicionar el sector de vivienda como un factor relevante en el dinamismo de la economía. Los esfuerzos en el cumplimiento de este objetivo se limitaron al análisis del grado de participación del sector en la generación de empleo y producción a la economía nacional. Poco fueron los esfuerzos en introducir nuevas tecnologías y prácticas en la construcción de vivienda que se derramaran en el resto del sector construcción, por ejemplo.

Un área en la que se avanza en este país en relación a la calidad de la vivienda se refiere al acceso a servicios básicos. Esto, más que a intentos deliberados de la administración, se deben a una institucionalidad establecida por un estado benefactor. No obstante, para evitar deterioros y poder ampliar los beneficios en cuanto a política social, de forma más integral, se debe avanzar más en la coordinación interinstitucional.

Por último, el elemento de mayor envergadura de la actual administración es la actualización el Plan

GAM, que delimita el uso del suelo y delinea los patrones de construcción que se requieren en la zona. Este esfuerzo debe ser ampliado por futuras administraciones hacia los planes regionales e

impulsar con mayor fuerza la densificación de las construcciones de vivienda, de forma que sean ambientalmente sostenibles.

V Bibliografía

Discurso Toma de Posesión. 8 de mayo de 2002

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006. Versión digital en www.inec.go.cr

Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN). Evaluación al PND 2002- 2006. Versión digital en www.mideplan.go.cr

Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN). Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006). Versión digital en www.mideplan.go.cr

Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN). Plan Vida Nueva. Versión digital en www.mideplan.go.cr

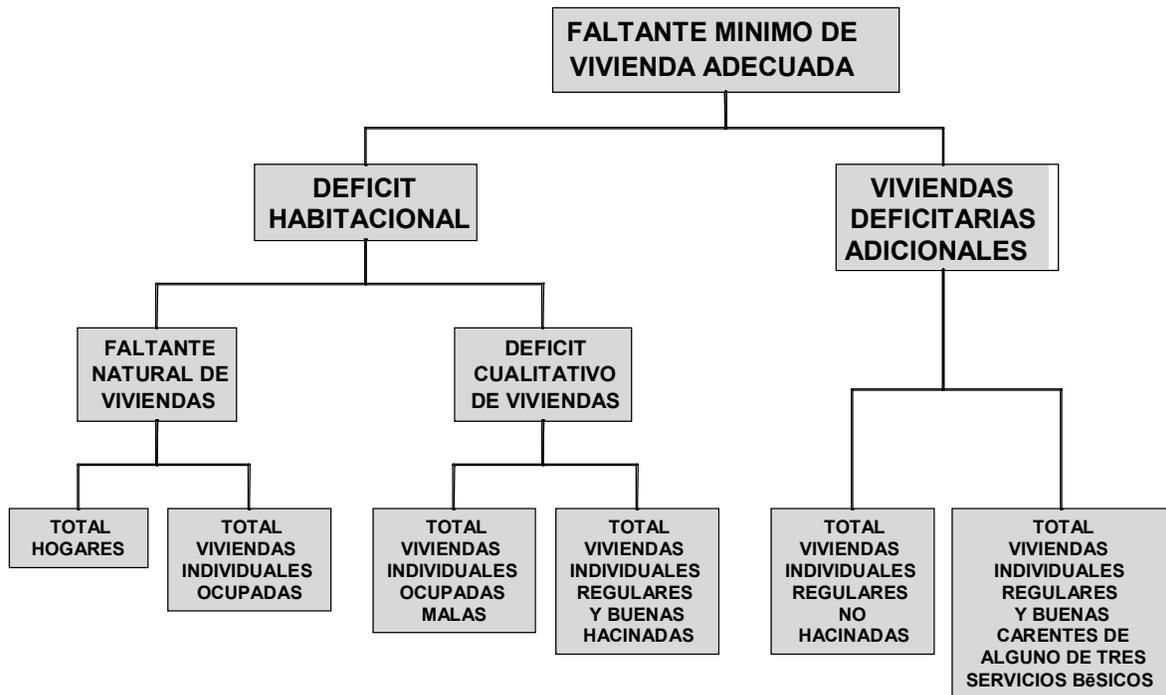
Proyecto Estado de la Nación. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San José, Costa Rica

Anexos

Anexo 1: Objetivos de la Política de Vivienda de la Administración 2002-2006

Documento	Objetivo General	Objetivos Específicos
Discurso Presidencial	Desarrollando un Plan de Promoción Integral que incluye la ejecución armónica, coordinada y complementaria de una serie de programas para que lleguen de manera simultánea y por períodos más prolongados a las familias en pobreza extrema	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adjudicación de lote y bono de vivienda para construir su casa o del bono de mejoramiento de vivienda a los pobres que ya tienen casa pero en estado de deterioro 2. Impulsar un ambicioso plan financiero para que las familias de clase media puedan tener acceso a una vivienda adecuada a sus expectativas, con tasas de interés razonable y, sobre todo, plazos suficientes para cancelar su deuda
Plan Vida Nueva	Contribuir al desarrollo económico y social del país mediante el desarrollo de programas de vivienda, para la atención de familias individuales y en grupos organizados; la erradicación o consolidación en sitio de tugurios y precarios con el fin de elevar la calidad de vida de estas familias y lograr desarrollo de asentamientos humanos equitativos y sostenibles.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer el sector construcción mediante el desarrollo de proyectos de interés social 2. Lograr sostenibilidad financiera de las instituciones relacionadas con el sector vivienda 3. Procurar la introducción de nuevas tecnologías para la construcción de vivienda de interés social y de la clase media 4. Mantener una base de datos actualizada sobre las demandas de vivienda de interés social 5. Desarrollar nuevos mecanismos para la asignación de bonos familiares 6. Impulsar programas de titulación del IDA, INVU e IMAS para obtener mas propietarios que opten por subsidios 7. Procurar el desarrollo de soluciones individuales de problemas de vivienda 8. Fortalecer los programas de reparación, ampliación y mejoras 9. Desarrollar programas orientados hacia la clase media 10. Desarrollar políticas de ordenamiento territorial 11. Establecer un sistema de evaluación permanente de los programas 12. Desarrollar mecanismos de atención, información y denuncias de grupos organizados.
Plan nacional de Desarrollo	Direccionar la política en vivienda teniendo como retos estratégicos la planificación urbana como eje fundamental y la reducción del faltante habitacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribución del Sector Vivienda en la actividad económico y social del país, apoyando el mejoramiento de la calidad de vida de la población. 2. Fortalecimiento del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, impulsando la especialización institucional y la desconcentración de sus acciones. 3. Búsqueda de alternativas de sostenibilidad del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) como instrumento de atención de problemática de vivienda en Costa Rica 4. Dotación de soluciones de vivienda a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, ubicados en asentamientos en precarios y tugurios, con énfasis en los grupos de alta vulnerabilidad 5. El fortalecimiento a líneas de crédito para que las familias de ingresos medios y medios bajos, tengan acceso a créditos para vivienda, en condiciones favorables de plazos y tasas de interés.

Anexo 2: Indicadores de vivienda en Costa Rica.



FUENTE: Estado de la Nación, 2004.

Anexo 3: Plan nacional de desarrollo: Matriz de evaluación de las políticas de vivienda según el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

Objetivos	Políticas	Acciones Estratégicas	Objetivo de la Acción	Cumplimiento
Dinamizar la economía, incentivando la inversión del sector Construcción	Contribución del sector vivienda en la actividad económica y social del país, apoyando el mejoramiento de la calidad de la población.	Medición del impacto del Sector Vivienda en la economía del país	Dar seguimiento a la inversión en vivienda realizada por medio de créditos por parte de instituciones públicas y privadas	83.33%
			Dar el seguimiento a la inversión en vivienda que realiza el Estado, por medio del bono familiar de vivienda, para la atención de los grupos más vulnerables de la sociedad costarricense.	83.33%
			Mantener el ritmo de inversión del sector vivienda, como elemento dinamizador de la economía	(Eliminada) 100.00%
		Estudio Sobre el impacto del sector vivienda en variables macroeconómicas	Dar seguimiento al comportamiento de las variables macroeconómicas relacionadas con el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos.	100.00%
			Contribuir al desarrollo económico y social del país, mediante la inversión en vivienda que contribuya a la generación de empleo directo e indirecto.	(Eliminada) 0.00%
Fortalecer el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda para asegurar la dotación de soluciones de vivienda a las familias de ingresos bajos y medios	Búsqueda de alternativas de sostenibilidad del FOSUVI y el FONAVI, del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, como instrumentos de atención de la problemática de vivienda en Costa Rica.	Identificación y captación de recursos del mercado para el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (operadoras de pensiones, organismos nacionales e internacionales, otros)	Captar nuevos recursos destinados a la atención de la demanda de recursos para vivienda.	0.00%
		Controlar la adecuada asignación de recursos que ingresan al FOSUVI	Maximizar la asignación de los recursos	92.73%
Mejorar la coordinación institucional del	Fortalecimiento del Sector Vivienda y	Marco Legal del sector	Contar con un marco legal adecuado para el logro de los objetivos del sector.	61.25%

sector vivienda, a fin de mejorar la transparencia en los procesos de asignación y uso racional de los recursos institucionales	Asentamientos Humanos, impulsando la especialización institucional y la desconcentración de sus acciones	Auditoría de calidad por medio del Ministerio de la Vivienda y asentamientos Humanos	Auditar el uso racional y adecuado de recursos y promover la transparencia en el proceso de asignación del bono y la calidad de las viviendas y los asentamientos humanos para mantener en proceso de mejoramiento continuo del conjunto de acciones del Sector.	20.00%
		Oficina de Asistencia Técnica del Fondo de Subsidios de Vivienda del BANHVI	Fortalecer los procesos de supervisión de proyectos y trámite de denuncias.	73.64%
		Programa de comunicación al ciudadano	Fomentar la transparencia y mejorar procesos de rendición de cuentas del sector vivienda a la población	100.00%
		Fiscalización en la asignación del Bono de Vivienda por medio de normativas claras y consultadas con entidades autorizadas en el proceso de asignación. (Eliminada)	Lograr transparencia en todo el proceso de asignación de recursos. (Eliminada)	(Eliminada) 0.00%
Lograr un desarrollo urbano y regional regulado que propicie el bienestar para los ciudadanos.	Desarrollo de la planificación urbana para el ordenamiento territorial	Plan Regional Metropolitano (GAM)	Actualizar el Plan GAM existente desde 1982, para propiciar un uso equitativo y sostenible del territorio de la Gran Área Metropolitana	100.00%
		Proyecto de alta densidad en mediana altura	Impulsar la densificación de centros urbanos para hacer un mejor uso del espacio físico.	100.00%
		Elaborar planes regionales según perfiles	Orientar el desarrollo urbano-regional de las zonas en coordinación con el Plan Gran Área Metropolitana, para favorecer la calidad de vida y el funcionamiento del eje interoceánico.	20.00%
		Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (Eliminada)	Aplicar estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que propicien un uso equitativo y sostenible en las diferentes regiones. (Eliminada)	(Eliminada) 0.00%
Desarrollar planes, programas y proyectos de	Dotación de soluciones de vivienda a las	Atención de familias en asentamientos en precario y condición de	Caracterizar y atender familias en pobreza y extrema pobreza, en	100.00%

vivienda tendientes a la erradicación o consolidación en sitio de los asentamientos en tugurio o precario con el fin de concretar políticas de desarrollo y equidad social.	familias en condición de pobreza y pobreza extrema, ubicadas en asentamientos en precario y tugurio, con énfasis en los grupos de alta vulnerabilidad	tugurio, casos de emergencia y extrema necesidad.	asentamientos en precario, tugurios, emergencia y extrema necesidad.	
Brindar a las familias en condición de pobreza y de ingresos medios, la oportunidad de obtener una vivienda digna que reúna condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad y que mejore su calidad de vida.	Dotación de soluciones de vivienda a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, con énfasis en los grupos más vulnerables	Atención de familias del I y II estrato de ingreso	Brindar soluciones habitacionales a familias en condición de pobreza, prioritariamente en pobreza extrema	100.00%
		Programa de atención a familias a cargo de mujeres como jefas de hogar.	Brindar soluciones de vivienda, para mujeres jefas de hogar según necesidades particulares.	69.16%
		Dotación de soluciones de Vivienda a familias en comunidades indígenas	Brindar solución de vivienda a familias, acorde con su condición geoambiental y cultural	100.00%
		Programa integral de vivienda para familias con uno o más miembros con alta discapacidad (certificada por la CCSS), según zona geográfica	Brindar soluciones integrales de vivienda a las familias en situación de pobreza, que tengan algún miembro con discapacidad	100.00%
	Incremento del número de propietarios de vivienda y permitir el acceso a una solución de vivienda digna	Entrega de títulos de propiedad a familias en condición de pobreza (INVU)	Dotar de título de propiedad a beneficiarios de proyectos del INVU	100.00%
		Entrega de títulos de propiedad a familias en condiciones de pobreza (IMAS)	Dotar a las familias en condición de pobreza, el derecho sobre lotes y viviendas o legados particulares, según Ley 4760-7154, que les permita acceder al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda o a otros entes financieros.	100.00%
		Entrega de títulos de propiedad a familias en condición de pobreza e imposición de limitaciones (IDA) (Eliminada)	Brindar a los habitantes de los terrenos del Instituto de Desarrollo Agrario, el acceso a una solución de vivienda con el bono, por medio de la entrega de títulos de propiedad y la imposición de limitaciones	(Eliminada) 100.00%

Disminución del déficit cualitativo de vivienda por medio de líneas de financiamiento destinadas al mejoramiento de la vivienda.	Impulso de programas de reparación, ampliación y mejoras de vivienda a familias de primero y segundo estrato de ingreso	Brindar opciones de financiamiento que permitan a las familias; con vivienda propia, realizar las mejoras para lograr comodidad y la seguridad mínima necesarias	88.51%
	Impulso de programas de reparación, ampliación, mejoras y ampliación de vivienda	Brindar opciones de financiamiento que permita a familias, con vivienda propia, realizar las mejoras para lograr comodidad y la seguridad mínima necesarias	81.32%
	Programa de reparación, ampliación y mejoras del sector financiero nacional	Ofrecer otras opciones de financiamiento a todas aquellas familias de ingresos medios, para que realicen cambios estructurales y de acabados en sus viviendas	20.00%
Fortalecimiento de líneas de crédito para que las familias de ingresos medios y medios bajos tengan acceso a crédito para vivienda, en condiciones favorables de plazos y tasas de interés.	Programa de Ahorro Bono-Crédito, por medio de las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	Impulsar el ahorro en las familias y permitir el acceso a una línea de crédito	22.04%
	Programa de Ahorro y Préstamo del INVU	Solucionar los problemas de viviendas a familias con capacidad de ahorro	84.90%
	Programa de crédito para vivienda por parte de las mutuales y bancos estatales	Brindar opciones alternativas de crédito para apoyar gestiones de vivienda a las familias de ingresos medios	65.00%
	Colocación de los recursos "Reservas de Pensiones", asignados en las diferentes líneas de crédito hipotecario	Invertir las Reservas de Invalidez, Vejez y Muerte en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad, que beneficien a los cotizantes	60.00%
	Programa de créditos hipotecarios del INS para vivienda a familias de ingresos medios	Atender y aprobar operaciones de crédito para vivienda	20.00%

FUENTE: Elaboración propia, basado en PND en MIDEPLAN.

Anexo 4: Estructura institucional del sector vivienda**Cuadro 5. Estructura Institucional Pública del Sector Vivienda**

ENTIDAD	FUNCIÓN
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)	Como ente rector es el responsable de la definición de políticas y directrices para el desarrollo de las actividades del sector, así como de la coordinación interinstitucional.
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	Atención a familias en asentamientos en precario y condición de tugurio, casos de emergencia y extrema necesidad; a familias a cargo de mujeres como jefas de hogar; a familias en comunidades indígenas; a familias con uno o más miembros con discapacidad; a familias del estrato I y II.
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	Es responsable de elaborar planes regionales, según perfiles, entregar títulos de propiedad a familias en condición de pobreza y de la operación del Programa de Ahorro y Préstamo destinado a la atención de familias de ingresos medios.
Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)	Otorgamiento de préstamos para vivienda.

FUENTE: Elaboración propia, basado en evaluación al PND 2004