DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IIN-092-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"ADICIÓN DE INCISO D) AL ARTÍCULO 171 DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N° 7052 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1986. LEY PARA LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE SOCIAL DENTRO DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA"

EXPEDIENTE 21.189

INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO-ECONÓMICO)

ELABORADO POR:

PAULA ARGUEDAS VARGAS
OVIDIO VALERIO COLOMER
ASESORES PARLAMENTARIOS

SUPERVISADO POR:

GEORGINA GARCÍA ROJAS
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

10 DE DICIEMBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3
II. CONSIDERACIONES DE FONDO 4
Del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda 4
Sobre el FONAVI 4
Sobre el FOSUVI 5
III.- ANALISIS ECONOMICO 7
Consideraciones Teóricas 7
3.1 Importancia de la Variable Social 8
IV. SITUACIÓN COSTARRICENSE 12
4.1 Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 12
4.2 Plan Nacional de Desarrollo 14
A) PND 2014-2018 15
B) PND 2019-2022 19
V.- ANÁLISIS ECONÓMICO DEL ARTICULADO 22
5.1 Efectos de la Iniciativa 23
A) SOBRE LOS ESTUDIOS A CONSIDERAR: 23
B) SOBRE EL PRECIO DE LAS VIVIENDAS O PROYECTOS HABITACIONALES 23
C) SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL SISTEMA PARA LA VIVIENDA 24
D) SOBRE ASPECTOS DE EQUIDAD 24
E) ACERCA DE SERVICIOS PÚBLICOS ASOCIADOS 25
VI.- CONCLUSIONES 25
VII.- RECOMENDACIONES 27
VIII.- ANALISIS JURIDICO DEL ARTÍCULADO 27
Sobre el Artículo Único 27
IX.- ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 29
Votación 29
Delegación 30
Consultas 30
Obligatorias: 30
Facultativas: 30
X.- ANTECEDENTES 30

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IIN-092-2019
INFORME INTEGRADO[1]

ADICIÓN DE INCISO D) AL ARTÍCULO 171 DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N° 7052 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1986.
LEY PARA LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE SOCIAL DENTRO DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA

EXPEDIENTE Nº 21.189

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en estudio, con la adición de un inciso d) al artículo 171 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BAHVI[2], autorizar al BAHVI a financiar los estudios técnicos y las acciones requeridas para la inclusión del análisis de la variable social en proyectos de vivienda de interés social, contemplando el desarrollo de acompañamiento y capacitación de las familias, antes, durante y después de la ejecución de los proyectos.

Tal y como lo dice la Exposición de Motivos, actualmente, esta variable no se financia dentro de los proyectos de interés social y en la mayoría de las entidades autorizadas estos aspectos no son tomados en cuenta.

En lo fundamental se pretende una modificación a la metodología de cálculo del costo de los proyectos de inversión en vivienda financiados por el BANHVI, de tal manera que se incorpore dentro de los servicios que brinda el sistema financiero nacional para la vivienda, el costo generado por la capacitación y acompañamiento socio – organizativo, antes, durante y después de la construcción de la vivienda.

Con la propuesta se, pretende el desarrollo de habilidades y destrezas de las comunidades beneficiadas; de manera que exista una asociación exitosa desde varios elementos relacionados con los proyectos mismos de construcción; además, con esta inclusión se pretende la protección de la inversión pública generada por estos proyectos.

---

[1] Elaborado por Paula Arguedas Vargas y Ovidio Valerio Colomer, Asesores Parlamentarios. Supervisado por Georgina García Rojas y Mauricio Porras León, Jefes de Área. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.
[2] Ley N° 7052 de 13 de noviembre de 1986.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

Del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda fue creado en el año 1986, mediante Ley Nº 7052, teniendo como objetivo principal fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios (art. 1).

El Sistema está integrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), como ente rector, y por las entidades autorizadas previstas en la ley. Estas entidades podrán ser las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo; las asociaciones solidaristas, los bancos del Estado y los privados; así como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las cooperativas de vivienda, de ahorro y crédito y de servicios múltiples organizadas o que se organicen de conformidad con la legislación del ramo, exclusivamente en la parte de sus operaciones dedicadas al financiamiento habitacional; entre otras.

La ley establece dos fondos para el cumplimiento de sus objetivos, como son, el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), mediante el cual se financian los programas de vivienda; y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), que se utiliza para otorgar el subsidio conocido como bono familiar de la vivienda (artículos 41 y 46 respectivamente), a los cuales se hace referencia seguidamente.

Sobre el FONAVI

El Fondo Nacional para Vivienda (Fonavi) es la dependencia encargada de realizar la intermediación financiera en el BANHVI, tiene como fin obtener recursos y canalizarlos hacia las Entidades Autorizadas[3] para que, tanto ellas como el mismo Banco, mantengan una adecuada rentabilidad y capitalización.

Su actividad la realiza a través de operaciones financieras de captación (emisiones de títulos estandarizados, emisiones de deuda y certificados de depósito a plazo, entre otros) y crédito (préstamos y financiamiento a las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda). Esta dependencia también controla las actividades relacionadas con la gestión de recuperación, liquidación y venta de los activos fideicometidos recibidos por el BANHVI, en dación de pago, como resultado del cierre o liquidación de entidades autorizadas extintas.
El Fondo tiene como objetivo proveer recursos permanentes al menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales que desarrollan las entidades

[3] Las entidades autorizadas son instituciones públicas y privadas, encargadas de atender directamente a las familias que requieren de financiamiento para solucionar su problema habitacional, a lo cual se hará referencia posteriormente.

autorizadas. Dichos recursos provienen de la colocación de los fondos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), de los depósitos que capte y de los empréstitos que contrate el banco (art. 43). Para esos efectos, la normativa establece que la CCSS mantendrá en depósitos a plazo emitidos por el Banco, un monto mínimo equivalente al veinticinco por ciento (25%) de su cartera de inversiones transitorias. Estos depósitos se constituirán a plazos no mayores de tres meses y devengarán intereses a la tasa que fije el Banco, de acuerdo con las condiciones del mercado financiero (art. 44 Ley 7052).

Sobre el FOSUVI

El Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi) se crea mediante la Ley Nº 7052 en mención, con el objetivo –artículo 46- de que las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio.

Según lo contempla el artículo 46 en mención, el Fosuvi está constituido por los siguientes aportes:

> a) Al menos unos dieciocho comas cero siete por ciento (18,07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). En ningún caso percibirá un monto inferior al equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los recursos que el Fodesaf recaude por concepto del recargo del cinco por ciento (5%) establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley N.º 5662, y sus reformas. *(Así reformado el inciso anterior por el artículo 4° de la Ley N° 8783 del 13 de octubre del 2009)*
> b) Un tres por ciento (3%) de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa.
> *(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 33 del título IV de la ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, se derogará el inciso b) anterior. De conformidad con el transitorio XL en su apartado del rige punto d) el título IV antes mencionado, entrará a regir el primer día del ejercicio económico posterior a la aprobación del título I, es decir el 1° de enero de 2020, por lo que a partir de esa fecha se hará la respectiva abrogación)*
> c) Las donaciones y otros aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros.[4]

[4] Entre ellas aportes de la lotería instantánea. **Ley N° 8718** Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de Rentas de las Loterías Nacionales de 17 de febrero de 2009. "**ARTÍCULO 13.- Distribución de la utilidad neta de la lotería instantánea** El cincuenta por ciento (50%) de la utilidad neta que se obtenga del juego denominado lotería instantánea, se girará directamente al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banvhi), para que

(Así reformado por el artículo 1, inciso c) de la Ley No. 7950 de 7 de diciembre de 1999)

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para Vivienda[5], los beneficios del Fosuvi se otorgarán por medio del Bono Familiar de Vivienda (BFV) o de los demás subsidios previstos en la Ley y su Reglamento[6].

El artículo 52 de la Ley Nº 7052, establece que el monto máximo del beneficio del fondo se otorgará como donación a las familias, las personas con discapacidad, las parejas jóvenes y personas adultas mayores sin núcleo familiar, cuyos ingresos mensuales no excedan el límite mayor del salario mínimo mensual de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción. Por encima de éste y hasta el máximo de seis salarios, el monto del subsidio se definirá en relación inversa al ingreso mensual familiar, conforme al Reglamento del Fondo de Subsidios para la Vivienda, y se otorgará también como donación. Los montos mínimos y máximos del subsidio de vivienda son aprobados por la Junta Directiva del Banco periódicamente y el monto se asigna dependiendo del programa de financiamiento y el nivel de ingresos.

El Fosuvi otorga diferentes tipos de subsidios dependiendo de las necesidades de los diferentes grupos familiares. Mediante el artículo 9 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, se definen las diferentes líneas de financiamiento de los subsidios de vivienda, lo que se denominan propósitos, según se detalla a continuación:

- Construcción en Lote Propio (CLP): corresponde a la construcción de vivienda en un lote propiedad de alguno de los miembros del núcleo familiar. El terreno debe contar con el correspondiente plano de catastro debidamente visado por la municipalidad. En caso de contar con una hipoteca se deberá contar con el visto bueno de la institución que financia y este hecho se tomará en cuenta según corresponda para el análisis del caso por parte de la Entidad Autorizada.

- Compra de Lote y Construcción (LYC): mediante este programa se permite la compra del lote y la construcción simultánea de la vivienda en el mismo. Se debe presentar plano catastro con visado municipal, plano constructivo autorizado por

sea utilizado exclusivamente en el programa del fondo de subsidios para la vivienda que maneja esa Institución. (…)"

[5]Reglamento 1 del 8 de mayo de 1996. Publicado en la Gaceta Nº 95 del 20 de mayo de 1996.

[6]De acuerdo con el artículo primero del Reglamento de operaciones se define: r) Subsidio: Modalidad de financiamiento que se otorga a beneficiarios del Sistema, diferente al Bono familiar, pero que puede estar representado también por recursos donados del Fondo. c) Bono: Bono Familiar de Vivienda, que es una modalidad de subsidio entregado mediante donación a un núcleo familiar con fines habitacionales. El Bono es simplemente una donación y no constituye un título valor u otra especie de documento negociable.

el Colegio de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y permiso de construcción otorgado por parte la municipalidad correspondiente.

- Compra de Vivienda Existente (CVE): autoriza la compra de viviendas existentes, que tengan una vida útil remanente de al menos 20 años y que cuenten con el visto bueno del perito fiscalizador que la Entidad Autorizada designe para tal efecto.

- Reparación, Ampliación, Mejoras y Terminación de Vivienda (RAMTE): este programa tiene como objetivo prolongar la vida útil de las respectivas viviendas por lo que podrán optar por el beneficio, familias cuyas viviendas requieran de la sustitución parcial o total de componentes constructivos, así como la ampliación por razones de seguridad, salubridad, hacinamiento o para mejorar la calidad y seguridad de la vivienda y de las personas que en ella habiten.

- Construcción de Casa del Maestro (CM): permite la construcción de viviendas para habitación del maestro en escuelas unidocente, de conformidad con la solicitud de la respectiva Junta Educativa del centro de educación, una vez constituidos todos los requisitos en la Entidad Autorizada que tramita el caso.

- Construcción de una segunda vivienda en forma horizontal o vertical, construcción de dos viviendas en primera y segunda planta o compra de vivienda de primera y segunda planta.

III.- ANALISIS ECONOMICO

Consideraciones Teóricas

Dada la finalidad de la iniciativa, para el análisis del proyecto, esta Asesoría expone las consideraciones técnicas económicas relacionadas con este objetivo y los posibles impactos que la misma puede generar en diferentes variables económicas, tales como el bienestar de las personas, el costo de la misma iniciativa y los posibles beneficios en el nivel de vida. Es por ello que, se incorporan algunas observaciones y planteamientos sobre lo que se considera variable social para luego valorar la situación costarricense tanto general como en el ámbito de la vivienda y luego analizar la posición incorporada en la iniciativa y su implementación y como afecta está a las diferentes variables ya señaladas.

Para el análisis de la propuesta es necesario incorporar algunos conceptos relacionados con el desarrollo social, lo cual permitirá dimensionar el alcance la medida incorporada en el texto del proyecto; Sin embargo, de previo, resulta fundamental considerar el siguiente planteamiento:

"Cada persona es un ser propio, diferente, irrepetible. La complejidad de sus comportamientos y la adecuación de sus respuestas está mediatizada por la manera en que integra su herencia biológica, su medio familiar, su contexto social, y las fluctuaciones que se van produciendo en su ciclo vital."[7]

Este comentario permite vislumbrar las dificultades que puede platear la implementación de la variable social dentro de una metodología de costos, pues el mismo induce a pensar que existe toda una serie de variables que pueden ser consideradas dentro de un proyecto de vivienda o cualquier otro proyecto que implique considerar a la persona por sus características.

3.1 Importancia de la Variable Social

En primer lugar, el concepto de variable se refiere a la identificación de determinadas características de un elemento, sea bien, servicio o persona, por ejemplo, se puede referir al color, al género, a la edad, tiempo de vida, uso, etc.

En lo que respecta al concepto de variable social, se tiene que se refiere a una o a un conjunto de características que se pueden considerar dentro de las siguientes definiciones:

"Fahey y Narayanah dividen las variables sociales en tres categorías: la demografía, la forma de vida y los valores sociales. Los cambios en la demografía y el estilo de vida afectan la composición, ubicación y las expectativas de la oferta de mano de obra y la clientela de una organización. Los valores sociales que están tras todos los demás cambios sociales, políticos, tecnológicos y económicos determinan las decisiones que toman las personas en su vida".[8]

"Variables Sociales: su situación actual y como optimizarse

Fundamentalmente el concepto de incorporar las variables sociales como un insumo influyente en el proceso de gestión y administración de proyectos en el campo de energía rural, está orientado a reforzar el valor del ser humano y los elementos de su entorno integral (natural, cultural, socio-económico) como el fundamento del proyecto; logrando que el individuo sea y se sienta la razón de ser y sujeto activo en todo el proceso. Dicha situación, si cuenta con el "empoderamiento" apropiado, puede influir grandemente en el aumento de las probabilidades de éxito de los mismos proyectos.

[7] https://diagnosticosocial.com/conceptos-fundamentales
[8] Flores Konja, Adrián Alejandro; Metodología de Gestión para las micro, pequeñas, y medianas empresas en Lima Metropolitana. Lima Perú, 2004

Esta ampliación de la visión del desarrollo, busca impulsar variables que vengan a mostrar al individuo en su íntima relación de dependencia con la naturaleza, enfocándola en el largo plazo y como fuente de bienestar. Se pretende reducir la creencia tradicional que considera a la naturaleza como fuente de riqueza material (basado en el paradigma de que un buen proyecto es el que maximiza el beneficio y minimiza el costo, sin considerar el plazo, ni el entorno) y a su vez, pone en evidencia una problemática ambiental que tiende a agudizarse por la tendencia de las coyunturas coincidentes y la falta de visión social; o bien, con la problemática social basada en la desigualdad en el acceso a las oportunidades. Se presenta una breve descripción de las variables sociales más influyentes en el resultado final, entre ellas se mencionan: género, etnia, voluntad de pago, capacidad de pago, alfabetismo, organización y participación ciudadana, equidad y hasta la potencialidad productiva de la comunidad."[9]

El párrafo precedente define claramente cuáles son las variables más relevantes que deben ser consideradas en el estudio de cualquier plan, pero también se observa que estas variables deben obedecer a una realidad y a su valoración y determinación.

Es por lo antes señalado que esta Asesoría se permite incorporar algunos conceptos básicos, asociados con la utilización de las variables sociales:

a) Diagnóstico Social[10]

El diagnóstico social constituye la plataforma fundamental de la acción o intervención social.

La necesidad de un instrumento de diagnóstico social ha tenido que ver con procesos de transformación social tales como:

- La universalización de la red pública de servicios sociales.
- El bagaje empírico y científico alcanzado.
- La unificación y universalización de derechos, recursos, servicios y prestaciones.
- La necesidad de unificar y sistematizar criterios, variables, enfoques teóricos, léxico, observaciones, que permitieran finalmente la emisión de Diagnósticos Sociales contrastables, verificables y homologados.

[9] Ing. Hugo Arriaza, OLADE; Metodología Para La Inclusión De Variables Sociales En La Formulación, Ejecución Y
Administración De Proyectos De Energía Rural. 2005
[10] Tomado de https://diagnosticosocial.com/ Introducción al Diagnostico Social.

- La exigencia de un instrumento diagnóstico que articule contenidos teóricos e intervención social, permitiendo el análisis y la reflexión sobre los procesos de intervención, así como la evaluación continua de los mismos procesos.

El modelo operativo de diagnóstico social, está siendo utilizado en servicios sociales comunitarios y especializados, proporcionando entre otros aspectos:

- Sistematización de todas las variables que comprenden el interaccionar del ser humano.

- Sistematización de indicadores de todas y cada una de las variables.

- Comprensión de los fenómenos que interfieren el desarrollo de las personas, su vivencia personal y las condiciones o ajustes que han de producirse para modificar las situaciones que sean factibles de cambio.

b) Necesidades Básicas[11]

Para que personas y colectivos puedan tener un intercambio dialéctico con el medio social es preciso que dispongan de determinados elementos básicos que le posibiliten esa relación de adaptación, enfrentamiento, o confrontación, permitiéndole su desarrollo. A estos elementos se les denomina Necesidades Básicas.

Las Necesidades Básicas se estructuran como un sistema, permitiendo a la persona autonomía, auto-organización, identidad personal, relación dialéctica sana entre individuo y medio. La carencia o grave déficit de alguno de estos elementos que forman el sistema, origina serias dificultades en el funcionamiento del mismo, obstaculizando, limitando, o instrumentalizando la vida de las personas.

La clasificación de necesidades básicas se convierte en una herramienta metodológica que permite realizar una observación global a través de la construcción de un sistema de indicadores de todas y cada una de las necesidades básicas del individuo, dentro de las cuales se incluyen:

- Información.
- Habilidades sociales.
- Autonomía física y psíquica.
- Relación convivencial.
- Organización de la unidad convivencial.
- Formación.
- Trabajo.

[11] Tomado de https://diagnosticosocial.com/clasificacion-de-necesidades-basicas/

- Nivel económico.
- Vivienda.
- Participación.
- Aceptación social.”

c) Vivienda y Necesidades Básicas

Según López y Gentile[12], organizar las estadísticas sociales no es una tarea simple, se exige que la organización de la misma obedezca a algún tipo de criterio de clasificación que permita sistematizar en forma adecuada y comprensible, un número importante de indicadores sociales, para ellos una propuesta debiera organizarse en las siguientes “áreas temáticas”: población, hogares, educación, salud, vivienda, trabajo, pobreza y cohesión social.

Los indicadores de vivienda presentan un panorama general de las características de las viviendas y de los servicios básicos con que cuentan sus residentes, información básica para la planificación del desarrollo habitacional de las regiones. Las estadísticas de vivienda tienen una gran importancia, por su elevada incidencia social y económica. Pese a ello los datos disponibles resultan en muchos casos escasos. Además, la metodología de la estadística de la vivienda reviste una especial dificultad, dado que la heterogeneidad es una de sus características básicas.

Asimismo, y de manera complementaria, hay acuerdo en que los gobiernos deberían promover la sostenibilidad ambiental, a partir de cumplir dos desafíos para las políticas de asentamientos humanos: la reducción de la proporción de personas que no cuentan con un acceso sostenible a servicios básicos, y la mejora sustancial de las condiciones de vida de habitantes de tugurios.

Señalan los autores que una sociedad puede desarrollarse económicamente, aunque en sus aspectos sociales no muestre mejoría alguna. En tal sentido, la interpretación del desarrollo económico adquiere relevancia en la medida en que se lo compare con el desarrollo social. Y para tal fin, resulta importante la construcción de un Sistema de Indicadores económico-social con tres características: completo, pertinente y mínimo, lo que significa que debe contemplar todos los aspectos importantes que estén directamente vinculados con el tema, en un conjunto integrado de medidas resumen, con un enfoque acertado y cubriendo esa realidad con la menor cantidad posible de información.

[12] López María Teresa- Gentile Natacha Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado

IV. SITUACIÓN COSTARRICENSE

En el presente acápite, se revisará, las características sociales que se encuentra incorporadas en el programa de vivienda costarricense, para lo cual es relevante revisar el contenido del PND, en lo relativo al sector vivienda.

4.1 Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030

En primer lugar, se hace referencia a los objetivos de política incorporados en el documento "*Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su Plan de Acción; decreto de oficialización y documento completo*", dado que el mismo incorpora un horizonte de largo plazo. Entre los considerandos se tienen:

> "*…5º—Que el desarrollo residencial se ha tornado excluyente, fragmentado y de baja densidad, lo que ha propiciado, entre otros aspectos, la segregación socioespacial, elevados costos en infraestructura y servicios públicos e impacto ambiental, sin contar con un adecuado soporte de políticas de asentamientos humanos y planificación urbana, que promuevan la inclusión, la densificación y el mejor aprovechamiento de los terrenos con vocación residencial, de propiedad pública y privada.*
>
> *6º—Que es imperioso mejorar las políticas y programas de vivienda dirigidos a la inclusión de grupos específicos de población como: las mujeres jefas de hogar o víctimas de violencia intrafamiliar; pueblos indígenas, personas jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y migrantes en condición regular…"*

Por su parte, dentro de los objetivos generales de esta política se observa los siguientes:

> *"…Desde nuestra óptica, en el enfoque, los principios y los contenidos de esta Política, se ha procurado visualizar y priorizar la ejecución de lineamientos y acciones estratégicas dirigidas a personas y hogares de todos los estratos socioeconómicos, observando especial interés en la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad y exclusión social, para lo cual se propone el fomento de acciones estructuradas en un necesario esquema de coordinación y responsabilidad compartida entre las instituciones públicas, las municipalidades, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado."*

El documento plantea que la Política se ha estructurado en cinco ejes:

- Político-administrativo
- Sociocultural
- Ambiental
- Físico-espacial

- Económico-financiero

Cada eje incorpora sus respectivos objetivos, metas e indicadores distribuidos en unos treinta subtemas sustantivos, con sus lineamientos y acciones; para efectos del presente informe interesa exponer el contenido del eje Sociocultural, y lo relacionado con el Eje 3 Físico-espacial, específicamente en el componente 3.4; en estos puntos la Política aprobada señala:

> ***"2. Eje Sociocultural:***
>
> *Aspiración:*
> *Generación de un hábitat inclusivo y seguro, que contemple las necesidades culturales, étnicas, etarias, de género y de accesibilidad de los diferentes grupos de población, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad y convivencia.*
>
> *Objetivo general:*
>
> *Generar en cada comunidad un hábitat inclusivo, participativo y seguro, con igualdad y equidad para toda la población, mediante la planificación, el diseño y la ejecución de estrategias de intervención que contemplen el enfoque de los derechos humanos, para revitalizar la integración y la cohesión social de los asentamientos humanos."*

Este eje se compone de los siguientes componentes y sus principales lineamientos:

> *"2.1 Integración y cohesión social:*
>
> *Lineamiento 2.1.1:*
>
> *Se diseñará un modelo de cohesión social, que promueva asentamientos que incluyan la convivencia, entre hombres y mujeres de diferentes estratos socioeconómicos y poblaciones diversas.*
>
> *2.2 Diversidad y vulnerabilidad social:*
>
> *Lineamiento 2.2.1:*
>
> *Se desarrollarán asentamientos humanos pertinentes y coherentes con las necesidades culturales, étnicas, etarias y de accesibilidad de hombres y mujeres de los diferentes grupos de población.*
>
> *2.3 Género y vivienda:*

Lineamiento 2.3.1:

Se planificarán los proyectos de vivienda y asentamientos humanos, incorporando el enfoque de igualdad y equidad de género.

2.4 Mejoramiento de barrios:

Lineamiento 2.4.1:

Se promoverá el mejoramiento de los barrios de diferentes estratos socioeconómicos bajo un enfoque de intervención integral, de género y sostenibilidad.

2.5 Vivienda indígena:

Lineamiento 2.5.1:

El Estado fortalecerá los procedimientos de coordinación interinstitucional e intersectorial, en la atención de los asentamientos humanos de los Pueblos Indígenas, contemplando su derecho de participación y consulta."

Por su parte, en el Eje 3, señalado se indica:

"3. Eje Físico-espacial

3.4 Infraestructura, servicios sociales, equipamiento urbano y espacios públicos:

Lineamiento 3.4.1:

Se planificará el desarrollo integral de los asentamientos humanos, con el fin de que cuenten, de forma oportuna, con redes de infraestructura y servicios sociales de calidad.

Acción Estratégica:

3.4.1.1.

Coordinación intersectorial de las inversiones públicas requeridas en infraestructura y servicios sociales."

4.2 Plan Nacional de Desarrollo

Dado que la política debería ser la guía para la elaboración del PND de mediano plazo, a continuación, se exponen los ejes y los lineamientos contenidos en los dos

últimos planes aprobados, con la finalidad de valorar la continuidad e implementación de las medidas propuestas.

a) PND 2014-2018

"Eje 2: Sociocultural

El eje sociocultural, propone la generación de un hábitat inclusivo y seguro, que contemple las necesidades culturales, étnicas, etarias, de género y de accesibilidad de los diferentes grupos de población, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad y convivencia.

La planificación integral de los proyectos de vivienda respetará las normas de accesibilidad y diseño universal, las tipologías de vivienda y asentamientos humanos con la aplicación de criterios étnicos, culturales, etarios y de género; asimismo, buscará la recuperación de espacios públicos (zonas verdes, espacios de recreación, y otros), para el beneficio de la población.

Objetivo General

Generar en cada comunidad un hábitat inclusivo, participativo y seguro, con igualdad y equidad para toda la población, mediante la planificación, el diseño y la ejecución de estrategias de intervención que contemplen el enfoque de los derechos humanos, para revitalizar la integración y la cohesión social de los asentamientos humanos.

Indicador de resultado

Porcentaje de nuevos proyectos de vivienda y asentamientos humanos construidos con recursos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que propicien la inclusión y la cohesión social.

Temas

1. Integración y cohesión social
2. Diversidad y vulnerabilidad social
3. Género y vivienda
4. Mejoramiento de Barrios
5. Vivienda indígena."

"Lineamiento 2.1.1:

Se diseñará un modelo de cohesión social, que promueva asentamientos que incluyan la convivencia, entre hombres y mujeres de diferentes estratos socioeconómicos y poblaciones diversas."

“Lineamiento 2.2.1:

Se desarrollarán asentamientos humanos pertinentes y coherentes con las necesidades culturales, étnicas, etarias y de accesibilidad de hombres y mujeres de los diferentes grupos de población.”

“Lineamiento 2.3.1:

Se planificarán los proyectos de vivienda y asentamientos humanos, incorporando el enfoque de igualdad y equidad de género.”

“Lineamiento 2.4.1:

Se promoverá el mejoramiento de los barrios de diferentes estratos socioeconómicos bajo un enfoque de intervención integral, de género y sostenibilidad.”

“Lineamiento 2.5.1:

El Estado fortalecerá los procedimientos de coordinación interinstitucional e intersectorial, en la atención de los asentamientos humanos de los Pueblos Indígenas, contemplando su derecho de participación y consulta.”

“Eje 3: Físico Espacial

En el Eje físico espacial, la Política plantea incrementar el acceso a asentamientos humanos que integren de manera coordinada las funciones de residencia, producción económica y acceso a servicios que se requieren para su pleno desarrollo. Se trata de desarrollar asentamientos humanos congruentes con su entorno natural, incluyendo edificaciones, espacios abiertos, infraestructura de servicios y equipamiento social, por medio de las instituciones que conforman el SFNV.

Objetivo General

Desarrollar asentamientos humanos congruentes con su entorno natural, que incluyan edificaciones, espacios abiertos, infraestructura de servicios y equipamiento social, a fin de coadyuvar a la reducción del déficit habitacional.
Indicador de resultado

Porcentaje de reducción del déficit habitacional para el año 2030, con respecto a la línea base del año 2013.”

“Lineamiento 3.1.1:

Se promoverán programas que propicien el acceso de hombres y mujeres de todos los estratos Socioeconómicos a una solución de vivienda, según sus particularidades y necesidades.”

“Lineamiento 3.1.1:

El Estado dispondrá de un programa que le permita: la atención prioritaria a poblaciones en condición de tugurio; así como el reasentamiento humanizado de poblaciones que deban reubicarse por motivos de interés público.”

“Lineamiento 3.2.1:

Se desarrollarán mecanismos para atención del déficit cualitativo, reconociendo las particularidades y necesidades de mujeres y hombres.”

“Lineamiento 3.3.1:

Se impulsará la renovación urbana, y la redefinición del uso del suelo, con el fin de mejorar la condición de los barrios, y las ciudades, considerando la variable género.”

“Lineamiento 3.4.1:

Se planificará el desarrollo integral de los asentamientos humanos, con el fin de que cuenten, de forma oportuna, con redes de infraestructura y servicios sociales de calidad.”

“Lineamiento 3.6.1:

Se planificarán las inversiones a largo plazo, en materia de vivienda y asentamientos humanos, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local; así como con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.”

“3.8. Calidad de inversión pública en materia de vivienda y asentamientos humanos

Uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la Política es la evaluación sistemática de la calidad de la infraestructura en vivienda, particularmente la de los proyectos de vivienda de interés social y del Programa de Bono Colectivo, y en los asentamientos en condición de precario y de tugurio.

A lo largo del tiempo, estudios propios del MIVAH, así como de distintas entidades públicas y privadas, como la CGR, la Defensoría de los Habitantes de la República, el Estado de La Nación, el CFIA y FUPROVI, entre otros, sugieren la necesidad e importancia de fortalecer los procesos de fiscalización e inspección que realizan el MIVAH y el BANHVI, mismos que deben observar correspondencia con la gran magnitud de los recursos públicos que se invierten en estos proyectos prioritarios, financiados con recursos del FOSUVI.

Estas acciones estratégicas de la Política, contemplan el fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales y sectoriales para el oportuno seguimiento y evaluación de los proyectos de vivienda, que además de lo propiamente relativo a la calidad técnica constructiva de su obra material, se pueden sumar factores como la selección de terrenos y de personas beneficiarias.

En las acciones estratégicas en el ámbito económico, la Política también considera el seguimiento de la gestión de los recursos financieros que el Estado y la sociedad costarricenses invierten por medio del SFNV.

La perspectiva de la evaluación de la calidad que se propone implementar, debe ser de carácter integral y se suscribe en el enfoque de derechos, asignándole a la inversión pública en vivienda de interés social y asentamientos humanos, una visión articulada del entorno, de desarrollo humano, calidad de vida, superación de la pobreza, desarrollo social, equidad, ambiente y sostenibilidad."

"Lineamiento 3.8.1:

El Estado velará porque las obras de vivienda de interés social y asentamientos humanos se desarrollen con parámetros de calidad, acorde a la normativa y mejores prácticas constructivas."

"Eje 5: Económico Financiero

En este eje se propone incrementar y diversificar la capacidad del SFNV, con el fin de lograr un aumento real en los recursos financieros disponibles, para la gestión y el desarrollo de vivienda. Asimismo, se estimulará la cultura de ahorro familiar para facilitar el acceso a vivienda."

"5.1. Incremento y optimización de los recursos financieros para los programas de vivienda del Sistema SFNV.

En este sentido, se debe buscar nuevos mecanismos y una mayor eficiencia en la ejecución de programas, que combinen el subsidio con el crédito y/o el retorno del primero. De lo contrario, la capacidad real del Estado para otorgar subsidios de vivienda paulatinamente se seguirá debilitando.

Por su parte se debe resaltar que, las organizaciones sociales de vivienda, manifestando conciencia de la situación financiera del SFNV, concuerdan en que debe variarse el esquema, para que las familias solidariamente cooperen entre sí, retornando una parte del bono.

Existe la convicción de que, este modelo de participación solidaria y activa de las familias en la generación de las soluciones, tiene una incidencia positiva en los principios constitutivos del sistema de solidaridad y subsidiariedad; así como un efecto positivo en la generación de un sentimiento de pertenencia, apropiación y mantenimiento de su vivienda.

En cualquier caso, el Estado enfatiza dos aspectos fundamentales: en primer lugar, es indispensable desarrollar nuevos instrumentos para la captación de recursos frescos que incrementen la capacidad financiera del FOSUVI y en segundo lugar, la vivienda debe seguir siendo totalmente subsidiada, únicamente cuando se trate de hogares que, por su limitada o nula capacidad de ahorro, no puedan hacer ningún tipo de aporte complementario. Respecto de esta cuestión fundamental, adicionalmente, queda claro que el SNFV debe ampliar los controles y la fiscalización que impidan la filtración de quienes no necesitan el subsidio.

Por todo esto, se requiere fortalecer la planificación y gestión administrativa y financiera del BANHVI para generar y canalizar nuevos recursos financieros que apoyen y den sostenibilidad al sistema de subsidios para vivienda de interés social.

Otra estrategia que el Estado impulsará es la generación de las economías de escala en la producción industrial de vivienda de interés social, entendida ésta como la reducción del costo medio por unidad de vivienda construida, al aumentar todos los factores de producción en la misma proporción, debido a causas tecnológicas (rendimientos de escala), o bien, a causas no tecnológicas relacionadas con cambios en los precios de los factores. Aplicada la economía de escala a la vivienda de interés social, se esperaría que las empresas constructoras logren una reducción en el costo promedio de la vivienda y, por ende, un ahorro, al incrementar el uso de los factores productivos."

b) PND 2019-2022

La estructura de este PND es diferente a la de cuatrienio anterior, el cual parte del siguiente objetivo fundamental:

"La Administración Alvarado Quesada ha planteado la consecución de un objetivo nacional, a saber: Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel

nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, reduciendo la pobreza y la desigualdad.

En lo relativo a vivienda, se presenta el siguiente planteamiento:

- ***Área Estratégica: Infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial***

Objetivo del área: Generar condiciones de planificación urbana, ordenamiento territorial, infraestructura y movilidad para el logro de espacios urbanos y rurales resilientes, sostenibles e inclusivos.

Desafíos:

1.Impulsar la elaboración e implementación de planes reguladores que permitan planificar la gestión de riesgo en el territorio, ordenar el crecimiento urbano e integrar el sistema de transporte público, facilitando con ello una adecuada distribución espacial de las diferentes actividades económicas, sociales y culturales, todo lo cual propiciaría que los asentamientos humanos se ubiquen en áreas reguladas y planificadas, facilitando que la coordinación interinstitucional e intersectorial pueda sentar estrategias conjuntas, en un marco de desarrollo sostenible para el financiamiento de los mismos (actuales y futuros).

11. Prevalece la necesidad de vivienda en los estratos I y II sociales, la reducción de asentamientos informales en situación de desalojo e inhabitabilidad.

12.La población en clase media sigue con pendientes de vivienda en cuanto al acceso para la compra de casa, disponen de bonos con montos bajos o alternativas que no satisfacen sus expectativas, por lo que requieren de mayores incentivos para el acceso a bonos o créditos de vivienda.

- ***Intervención estratégica: Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos***

Objetivo: Generar soluciones de vivienda para la población de escasos recursos económicos mediante el otorgamiento de bonos de vivienda

Nota explicativa 29: Los estratos 1 y 2 incluye a familias de escasos recursos, en condiciones de emergencia o extrema necesidad, población indígena, adultos mayores, personas con discapacidad, asentamientos informales (entiéndase éstos últimos en sustitución del término precario acorde a un enfoque de derechos humanos) y viviendas no adecuadas (entendidas éstas en sustitución al término tugurio).

- ***Intervención estratégica: Programa de atención del déficit habitacional para la población de clase media.***

  Objetivo: Generar soluciones de vivienda para la población de clase media, mediante el bono familiar de vivienda y alternativas crediticias."

De la revisión aplicada al PND no se observa en forma clara y directa la incorporación de las variables sociales que, si se destacaban en al PND del cuatrienio anterior, aunque es probable que dentro de las consideraciones de la nota explicativa 29, estas variables sean consideradas.

A continuación, se incorpora la propuesta financiera para dar sustento al programa anterior:

> *"El Gobierno de la República dispondrá, a través de los fondos que administra el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), de ¢114.180 millones para otorgar 11.507 bonos de construcción de viviendas individuales y proyectos habitacionales dirigidos a la población de ingresos bajos.*
>
> *El sector construcción es clave en la reactivación económica del país y generación de empleo, de acuerdo a la estadística proyectada de 11.507 bonos para otorgar en el 2019, eso representaría 14.383 empleos directos y 11.507 indirectos.*
> *…*
>
> *Las proyecciones indican que las mujeres jefas de hogar serán el sector de la población más beneficiado con estos bonos. Unas 6.925 recibirán cerca del 60% del presupuesto total destinado para este fin…".*
>
> *Asimismo, otros sectores prioritarios a los cuales atenderá el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda son la población indígena, adultos mayores, familias con miembros con discapacidad permanente y casos de extrema necesidad.*
>
> *Algunas de las modalidades o fines en los que se podrán utilizar los recursos son:*
>
> *Compra de vivienda existente.*
> *Construcción en lote propio.*
> *Compra de lote y construcción.*
> *Bono para reparación, ampliación, mejoras o terminación de vivienda.*
> *Segunda vivienda en lote de familiar.*

"Del presupuesto global para el año 2019, ¢56.255 millones se van a destinar a la modalidad de construcción en lote propio, en beneficio de unas 7.790 familias y ¢35.075 millones para compra de lote y construcción, con el propósito de dotar de casa propia a 2.058 familias…".

Este esfuerzo viene a sumar a la meta de la Administración Alvarado Quesada que, según el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, otorgará 44.648 soluciones de vivienda para la población de menores ingresos, de los estratos 1 y 2 (ingresos familiares entre ¢269,322 y ¢538,644), lo que representa impactar positivamente la vida de cerca de 178.592 personas durante los cuatro años."[13]

V.- ANÁLISIS ECONÓMICO DEL ARTICULADO

Como quedó demostrado en los puntos anteriores, dentro del proceso de planificación costarricense la incorporación de las variables sociales ha sido una realidad, que se plasmó en el PND 2014- 2018, y en la política nacional de vivienda vigente hasta el 2030, no obstante, en el PND de la actual administración no se refleja en forma directa, aunque sería de esperar que sí sean parte de la metodología de acción.

Lo antes señalado es relevante para el análisis de posible impacto del proyecto, pues su consideración o no podría generar costos adicionales o no a los proyectos habitacionales.

Previo al estudio de impacto, es necesario señalar que el artículo 171 de la Ley 7052[14], define cómo se establece el precio de venta de los proyectos de vivienda con financiamiento parcial o total del FOSUVI, para lo cual dispone:

"Artículo 171.- El BANHVI deberá velar por que el costo de la vivienda y su precio de venta se mantengan dentro de los márgenes normales para la actividad de construcción y venta de viviendas. Para este efecto, el precio máximo de venta será regulado de la siguiente manera:

Para viviendas con financiación parcial o total del FOSUVI, el precio final no podrá exceder en 1.33 veces el total que resulte de sumar:

a) El precio del terreno, calculado según el valor comercial de ese terreno ya urbanizado.
b) El costo de los materiales que intervienen en la construcción de la vivienda.
c) El costo de la mano de obra directa necesaria para la construcción.

[13] https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/03/mas-de-11-500-familias-se-beneficiaran-este-ano-con-bonos-de-vivienda/
[14] Ley Del Sistema Financiero Nacional Para La Vivienda Y Creación Del Banhvi

ch) Los costos de los salarios por concepto de dirección técnica y administrativa propias de la obra, siempre que esta labor sea necesaria y que quienes la ejecuten laboren a tiempo completo en el sitio de la obra."

Por lo que el proyecto propone incluir un nuevo elemento o factor que sería:

"d) Los costos de capacitación y acompañamiento socio – organizativo, antes, durante y después… promoviendo con ello el mejoramiento de su calidad de vida"

Estos costos se originan en la implementación de medidas o procesos que permitan el desarrollo de destrezas y habilidades, de los beneficiarios de los proyectos, tanto individual como colectivamente que generen:

- Comunidades organizadas, seguras, solidarias, inclusivas, amigables con el ambiente, articuladas con su entorno y gobierno local, y

- que le den sostenibilidad a la inversión pública en vivienda e infraestructura.

5.1 Efectos de la Iniciativa

A continuación, se exponen los posibles impactos de la iniciativa en diferentes variables:

a) Sobre los Estudios a Considerar:

Como puede observarse, las actividades que darían origen a estos costos resultan muy amplias y difusas, por lo que cualquier acción o proyecto podría ser incluidos dentro de ese rubro.

Asimismo, la duración de los proyectos, estudios o actividades que se podrían implementar, parecen tener plazo infinito, pues se llevarían a cabo antes, durante y posteriormente a la construcción y entrega de las viviendas, por lo cual es probable que, en cualquier momento, cualquier tipo de estudio se pueda realizar para cumplir con los fines señalados.

Además, no se hace clara referencia a cuáles o cuantas variables sociales serían consideradas, por lo que los efectos de esta propuesta podrían ser demasiados onerosos para cualquier proyecto.

b) Sobre el Precio de las Viviendas o Proyectos Habitacionales

La inclusión de este tipo de estudios de hecho aumentará el precio de las unidades habitacionales, la cuantía de este incremento no es posible definirlo, pues no se establece una ponderación del peso relativo de este componente en el precio final,

pero, se debe tomar en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en la norma, el precio final no podrá exceder en 1.33 veces el total que resulte de sumar los costos estipulados, siendo uno de ellos los costos de capacitación y acompañamiento socio – organizativo, lo cual quiere decir que por cada ¢1 que se agregue al costo, el precio final del bien podría incrementarse hasta ¢1.33 colones.

Considerando las condiciones señaladas en el punto precedente, es posible que representen un valor muy elevado, por lo cual se dificultaría aún más su cuantificación, pues al incluir actividades post construcción del proyecto, no existiría claridad de cuánto pueden costar esos estudios o actividades a futuro.

Por lo anterior, pareciera que el precio final de los proyectos podría quedar indefinido en el tiempo, lo cual traería aparejados problemas con el financiamiento de los mismos proyectos, pues no habría un punto de referencia estable que permita definir las tasas de retorno y otras variables financieras que requieren un marco temporal estable para su definición.

Por otra parte, al no señalarse que tipo de variables se considerarán y su temporalidad, y al incluir que estos costos forman parte del precio final, se obvia la existencia de todo un marco público institucional que brinda toda una serie de servicios relacionados con las variables sociales generalmente consideradas y cuya población objetivo es la misma que la beneficiada con el Sistema Nacional de la Vivienda. Este hecho podría considerarse sin ser incluido en el precio pues sería parte de las actividades programáticas de las instituciones y su costo no debería ser incorporado en el precio pues de otra forma el Estado estaría cobrando dos veces por lo mismo, una mediante el cobro de impuestos generales y otra al brindar el servicio.

c) Sobre los Recursos Financieros del Sistema para la Vivienda

El mayor efecto de la iniciativa sería que los precios de los proyectos aumentarían y por ende al ser recursos limitados y existir déficit habitacional por la falta de recursos suficientes, es de esperar que la cantidad de posibles soluciones de vivienda se vea reducida, afectando así a la población que se pretende cubrir con estos programas.

Es importante reiterar lo que se señala en el PND, en especial en el Diagnostico, que el sistema no cuenta con los recursos suficientes, por lo cual la inclusión de otro componente elevará los costos y hará más difícil la consecución de las metas del PND.

d) Sobre Aspectos de Equidad

Desde esta variable, el proyecto generaría una alta desigualdad, pues por brindar una serie de beneficios cuya finalidad es mejorar el nivel de vida de aquellos

individuos o grupos a los que se les asignará una vivienda, se corre el riesgo de dejar sin solución a otros.

Por lo cual no parece justo incorporar este componente, el cual por lo ya señalado puede resultar muy oneroso, pues se dejaría al descubierto a otros ciudadanos, aumentando así el déficit habitacional.

e) Acerca de Servicios Públicos Asociados

Este aspecto fue mencionado anteriormente, y se relaciona con el hecho de que, tanto las programaciones institucionales del Sector Social y los PND anteriores incorporaban variables sociales en lo relacionado con las poblaciones beneficiadas o consideradas directamente en el asunto habitacional. Actualmente existen recursos públicos destinados a realizar estudios que pretenden brindar oportunidades y mejoras en el nivel de vida de las personas, y es probable que aunque en el PND vigente no se exterioriza la consideración del factor social en los programas de vivienda si estén incorporados.

Dado que la iniciativa no considera esta realidad, entonces se debe decidir qué sucede con estos servicios, o bien si son considerados previo a realizar estudios contratados que encarecerían el costo de los proyectos.

VI.- CONCLUSIONES

El proyecto en estudio propone como parte de la formación del precio final de los proyectos de vivienda financiados por FOSUVI, la inclusión de un nuevo componente conformado por el costo de capacitación y acompañamiento socio – organizativo que se realicen antes, durante y después de la construcción de las viviendas, el cual se originara en la implementación de iniciativas que conlleven al mejoramiento de vida de los beneficiarios de los proyectos, como parte de esas iniciativas se pretende el desarrollo de destrezas y habilidades que generen comunidades organizadas, seguras, solidarias, inclusivas, amigables con el ambiente, articuladas con su entorno y gobierno local, y que le den sostenibilidad a la inversión pública en vivienda e infraestructura.

En los aspectos teóricos se demuestra la importancia de definir estas variables sociales en el desarrollo e implementación de cualquier política que conlleve impactos en la sociedad, no obstante, no hay claridad conceptual ni acuerdos definidos de cuáles son las variables a utilizar, las cuales dependerán de aspectos propios de la sociedad, sin embargo, se entienden como las de referencia aquellas relacionadas con exclusión, género, pobreza, sexo, cultura, etnia, entre otras.

En lo que respecta al caso costarricense se ha observado que existe la Ley 7052, que definió el Sistema Financiero de la Vivienda y el Banco Hipotecario, instrumento mediante el cual se financia total o parcialmente soluciones habitacionales cuya población objetivo es la de escasos recursos.

Si bien dentro de los PND se ha venido incorporando una serie de variables sociales y se han desarrollado estrategias de desarrollo para atacar ese problema habitacional, no obstante, en el PND vigente no se visualiza esos componentes, aunque por lo objetivos generales de dicho plan es muy probable que sí estén considerados en los programas institucionales.

Del análisis de la iniciativa, se puede observar que no se delimita cuáles variables serán consideradas en los estudios que se pretenden financiar con los recursos del Banhvi, como tampoco cuál será la duración temporal y cobertura que se aplicará.

Estas dos consideraciones, principalmente, tendrán efectos negativos en la asignación de los escasos recursos que financian el plan de vivienda, pues al no existir claridad en los objetivos se puede presentar una asignación excesiva de recursos para unos proyectos dejando al descubierto los futuros planes de vivienda.

Por lo tanto, se puede concluir, que, aunque el proyecto tiene una dirección clara en cuanto a que se pretende brindar soluciones integrales que conlleven a un mejor nivel de vida de los beneficiarios y el cuidado de la inversión pública realizada en vivienda y en sus obras asociadas, no tiene un enfoque cuantitativo de los recursos necesarios para financiar las actividades incorporadas en la propia iniciativa, las cuales tampoco están definidas, todo ello podría acarrear que los nuevos proyectos se queden sin financiamiento púes los recursos actuales se estarían destinando a cubrir unos pocos proyectos, pues las acciones que se proponen realizar para incluir la variable social no tiene un límite en sus aplicación e implementación.

Todo ello conlleva graves problemas en la distribución equitativa de los recursos y posibles desigualdades dentro de los mismos grupos sociales de pobreza.

Por otra parte, los proyectos de vivienda resultarán más caros al incluir acciones o programas que forman parte del precio, por lo que la dotación de recursos podría financiar menos proyectos, con lo cual el déficit habitacional se aumentará.

El proyecto tampoco considera el hecho de que actualmente existen una serie de instituciones públicas que implementan estudios socioeconómicos, que incorporan variables sociales, tales como sexo, pobreza, educación, madres jefas de hogar, entre otras, y, por lo tanto, no se define qué pasará con ellas y sus productos, cuyo financiamiento se basa en recursos públicos. Por lo que su gestión queda sin definición, pues no se indica si los programas serán ejecutados por entes privados, o pueden participar dichas instituciones. En el caso de que estas instituciones sean consideradas para la elaboración de las acciones incorporadas en el proyecto, se

debería establecer si cobraran por las mismas; pues si este fuera el caso, a la sociedad se le estaría aplicando un doble pago, pues ya se pagaron impuestos para financiar lo relacionado con la vivienda, y con el proyecto se permitiría que cobren por los mismos servicios que brindan actualmente.

VII.- RECOMENDACIONES

Con base en lo señalado esta Asesoría se permite recomendar que se revise el contenido del texto de tal manera que se delimite cuáles variables sociales deben ser consideradas, tanto en sus características como en su duración dentro del proyecto.

Para lo cual debe señalarse el papel que desarrollan las actuales instituciones públicas encargadas del desarrollo social.

VIII.- ANALISIS JURIDICO DEL ARTÍCULADO

Sobre el Artículo Único

El artículo 171 de la Ley N° 7052 prescribe que el BAHVI deberá velar por que el costo de la vivienda y su precio de venta, se mantengan dentro de los márgenes normales para la actividad de construcción y venta de viviendas. Estableciendo para ello, cómo será regulado el precio máximo de venta.

En el caso de las viviendas con financiación parcial o total del FOSUVI, el precio final no podrá exceder en 1.33 veces el total que resulte de sumar:

> a) El precio del terreno, calculado según el valor comercial de ese terreno ya urbanizado.
> b) El costo de los materiales que intervienen en la construcción de la vivienda.
> c) El costo de la mano de obra directa necesaria para la construcción.
> ch) Los costos de los salarios por concepto de dirección técnica y administrativa propias de la obra, siempre que esta labor sea necesaria y que quienes la ejecuten laboren a tiempo completo en el sitio de la obra.

El proyecto pretende incluir un nuevo inciso d), el cual reza:

> **d*) Costos de capacitación y acompañamiento socio – organizativo, antes, durante y después, que permitan que las familias beneficiarias de los programas de subsidio de la vivienda, en forma individual y colectiva desarrollen destrezas y habilidades que generen comunidades organizadas, seguras, solidarias, inclusivas, amigables con el ambiente, articuladas con su entorno y gobierno local, y que le***

den sostenibilidad a la inversión pública en vivienda e infraestructura, promoviendo con ello el mejoramiento de su calidad de vida. Se autoriza al BANHVI a financiar estos costos con recursos del FOSUVI.

La incorporación de la variable social es una decisión de conveniencia y oportunidad de las señoras y señores diputados, sin perjuicio de las dificultades operativas que esta consideración pueda generar.

Resulta pertinente indicar que ante la consulta del presente proyecto al BANHVI[15], éste manifestó que:

> *"(…) comparte ampliamente la motivación del proyecto de ley, por lo que emite un **criterio positivo**, principalmente, con base en las siguientes consideraciones:*
>
> - *La variable social es indispensable en los procesos de desarrollo de proyectos de vivienda para comunidades de todo tipo, pero en el caso de las poblaciones más marginales (hacia las que se dirigen los proyectos de vivienda financiadas con bono), muchas veces las relaciones sociales son más complejas, por lo que se considera como una de las principales razones, para que dicha variable sea incluida como un costo más de la solución de vivienda.*
> - *Posibilitar el desarrollo de este tipo de actividades mediante su financiamiento, resulta de la mayor importancia con el fin de garantizar la sostenibilidad de la inversión del Estado en vivienda de interés social. (…)"*

No obstante, señala el BANHVI que, de aprobarse la presente propuesta de ley, se incrementará los costos de los proyectos, por lo cual *"(…) resulta necesario que se establezca la potestad de definir cuáles son los componentes previos, durante y posteriores al desarrollo del proyecto, que deberían incluirse y los costos que financiaría el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) para lograr los objetivos de la reforma; por lo que se sugiere que se indique expresamente en la ley que esos aspectos deben ser determinados por el BANHVI por la vía reglamentaria. (…)".*

Por su parte, el Informe Nacional Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica 2018 de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI)[16], en sus Conclusiones y Reflexiones Parte III sobre la Inversión en la Gestión Social; se refiere a la incorporación de la variable social en los proyectos señalando:

> *"(…) La inversión en la variable social de los proyectos es, justamente, otro de los factores que ameritan una profunda revisión y mejora. El*

[15] GG-OF-0796-2019 de 26 de julio de 2019.
[16] https://www.fuprovi.org/wp-content/uploads/2018/02/Situacio%CC%81n-de-la-Vivienda-y-Desarrollo-Urbano-en-Costa-Rica-2018-1.pdf

agenciamiento comunitario de los proyectos ha sido más bajo de lo esperado, en buena medida porque las utilidades generadas por las EA y las empresas constructoras tienden a estar por debajo de los estándares del mercado inmobiliario, y ello repercute en que no se destine suficiente recurso humano y económico en procesos de facilitación, mediación social y métodos participativos. La Ley del SFNV y el modelo bajo el que ha operado el Programa de BC tampoco han sido suficientemente explícitos en este sentido, y puede decirse que el involucramiento y cogestión ciudadana de los espacios públicos es una estrategia que el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos (VAH) ha adoptado de manera paulatina y algo tímida. El Estado, por medio de las instituciones involucradas, debe desarrollar el instrumental para verificar la efectiva mediación de las EA en procesos sociales. Avanzar desde un ejercicio simple de convocatorias y toma de avales, a uno mucho 92 más complejo de participación comunitaria efectiva y permanente -desde el reconocimiento del derecho a la ciudad- no es tarea sencilla, y requiere de asignaciones económicas más acordes con su importancia. Cuando esto se da, la balanza en términos de costo-beneficio, en buena teoría, tiende a favorecer los resultados a medida que pasa el tiempo, puesto que la gente se identifica y apropia más de las obras, se involucra en su mantenimiento y cuido, además de que disfruta de inversiones mejor planificadas conforme a sus necesidades.

Valdría la pena insistir de forma más sistemática en incorporar, como parte del Programa, estrategias de capacitación y formación ciudadana que trasciendan los efectos inmediatos de los proyectos, para devenir en instrumentos de cogestión comunitaria, cooperación inter-barrial articulación socioterritorial en una escala de ciudad, junto con una más tangible potenciación y vigorización de las capacidades productivas y económicas de sus habitantes. La capacidad futura de transferir estos conocimientos y aprendizajes -a todo nivel de la estructura sectorial- es otro aspecto por poner en la mira, teniendo en cuenta que el aumento en la calidad de vida de los barrios, la autoestima comunitaria e integración con el entorno social, cultural y urbano suele crear atmósferas de optimismo que favorecen la organización local, la participación y el sentido de pertenencia con el sitio y sus espacios públicos. (…)"

IX.- ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley necesita para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

La iniciativa de ley puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones que establece el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).
Junta de Protección Social (JPS).
Banco Central de Costa Rica.
Banco Nacional de Costa Rica.
Banco de Costa Rica.

Facultativas:

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf)

X.- ANTECEDENTES

Constitución Política

Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

Leyes

- **Ley N° 7052** Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda de 13 de noviembre de 1986 y sus reformas.
- **Ley N° 8718** Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de Rentas de las Loterías Nacionales de 17 de febrero de 2009.

Reglamentos

- Decreto Ejecutivo N° **25788-MP-MIVAH** “Reglamento Organización del Sistema Financiero Nacional para Vivienda” de 08 de mayo de 1997.

- Reglamento **N° 1** “Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para Vivienda” de 08 de mayo de 1996.

Informes del Departamento de Servicios Técnicos

- Informe Integrado (Jurídico- Económico) del Expediente N° 20.553 AL-DEST- IIN-040-2018 “Reforma del Artículo 35 de la Ley N° 7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda”. Elaborado por Ana Cristina Miranda Calderón y Ada Luz Rodríguez Marín. Supervisado por María Mayela Chaves Villalobos y Mauricio Porras León, Jefes de Área. Revisión Final y Autorización por Fernando Campos Martínez, Director a.i.
- Informe Integrado (Jurídico- Económico) del Texto Sustitutivo del Expediente N° 19.717 AL-DEST- IIN-199-2017 “Reforma de la Ley N° 7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, de 13 de noviembre de 1986 y sus reformas”. Elaborado por Selena Repetto Aymerich, Jefa de Área y Ada Luz Rodríguez Marín, asesora parlamentaria. Supervisado por Mauricio Porras León, Jefe de Área. Revisión Final y Autorización por Fernando Campos Martínez, Director a.i.

Elaborado por: pav – ovc
/*lsch//10-12-2019
c. archivo//d//s