

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY N° 7052,
LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA
VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI (BANCO
HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA), DE 13 DE
NOVIEMBRE DE 1986.**

ABRIL GORDIENKO LÓPEZ

EXPEDIENTE N.º25.588

PROYECTO DE LEY

**REFORMA AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY N°7052,
LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA
VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI (BANCO
HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA), DE 13 DE
NOVIEMBRE DE 1986.**

Expediente N. °25.588

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) se creó en el año 1974, mediante la Ley N.° 5662, y su creación responde a la necesidad de dotar al país de un mecanismo permanente, estable y solidario de financiamiento para la política social, particularmente orientado a la atención de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Previo a su creación, los programas sociales dependían en gran medida de asignaciones presupuestarias anuales sujetas a variaciones económicas y decisiones coyunturales. Esta situación generaba incertidumbre y limitaba la capacidad del Estado para garantizar continuidad en la atención de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables, por lo que, surgió la necesidad de crear una fuente de financiamiento permanente que permitiera consolidar y fortalecer la inversión social como política de Estado.

Es así como FODESAF se convirtió en el principal instrumento financiero para la ejecución de políticas públicas orientadas a la reducción de la desigualdad y la promoción del bienestar social. Dichos recursos permiten financiar programas estratégicos vinculados con vivienda, educación, alimentación, cuidado infantil, atención a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres jefas de

hogar y transferencias monetarias dirigidas a hogares en situación de vulnerabilidad.

Los recursos del FODESAF no tienen un destino general, sino específico: la atención de la población en pobreza y pobreza extrema. En este sentido, el fondo constituye un pilar esencial del sistema de protección social costarricense, al permitir que miles de familias accedan a condiciones mínimas de bienestar y a oportunidades para superar situaciones de exclusión social, garantizando la continuidad de programas sociales incluso en contextos de crisis económicas, lo que evita retrocesos significativos en los avances sociales del país.

Por todo lo anterior, se sabe que FODESAF representa una herramienta fundamental para la atención sostenida de la pobreza y la pobreza extrema, al asegurar el financiamiento de programas sociales que buscan reducir brechas, proteger a las poblaciones más vulnerables y promover el desarrollo humano.

En el debate sobre el desarrollo social y económico, la inversión estatal en vivienda ocupa un lugar central, no solo como un mecanismo para reducir brechas de desigualdad, sino también como una herramienta estratégica para promover bienestar integral y crecimiento sostenible. En este contexto, resulta especialmente ilustrativa la siguiente reflexión: “La vivienda desempeña un papel fundamental en la vida de las personas, ya que consume una gran parte de los ingresos familiares e impacta directamente en la salud y el bienestar. A nivel nacional y global, la vivienda también tiene importantes repercusiones para el medio ambiente y la economía. Las soluciones de vivienda sostenibles que consideren la asequibilidad para las personas, así como los impactos ambientales y económicos, serán clave en el futuro”¹. Esta realidad sostiene la imperiosa necesidad de mejorar la presencia

¹ <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/housing.html>

estatal en el sector. En vista de esto, mediante la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, se estableció que el FODESAF entregará un porcentaje de recursos determinados al FOSUVI para la atención de las necesidades en esa área.

Tómese en cuenta que, el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) se encuentra directamente alineado con los objetivos del FODESAF, cuyo propósito es financiar programas sociales dirigidos a la población en pobreza y pobreza extrema. Es importante señalar que, la vivienda constituye una de las necesidades básicas fundamentales para superar la exclusión social y mejorar las condiciones de vida de los costarricenses.

Los recursos transferidos por el FODESAF son esenciales para el FOSUVI pues constituyen la principal fuente de financiamiento que permite otorgar subsidios habitacionales y ejecutar programas de vivienda social. Es precisamente mediante estos recursos que el Estado puede atender el déficit habitacional, facilitar el acceso a una vivienda digna y avanzar en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad social en Costa Rica.

Es así como el artículo 46 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi dispone en lo que aquí interesa:

“Artículo 46.- Se crea el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), con el objetivo 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. Será administrado por el Banco y estará constituido por los siguientes aportes:

a) Al menos un dieciocho coma 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. (...)”

Como se desprende del inciso anterior, los recursos destinados a la atención de vivienda, son significativos y por eso llama a la atención lo dispuesto en dicha ley, específicamente en el párrafo tercero del artículo 59, donde se dispone:

“(...) autorización debidamente motivada de la Junta Directiva, con fundamento en el estudio técnico correspondiente, en cada caso, el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) podrá destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) de los ingresos anuales del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), para subsidiar, mediante las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la adquisición, segregación, adjudicación de terrenos, obras de urbanización, mejoras, construcción de viviendas, en caso de proyectos individuales o colectivos de erradicación de tugurios y asentamientos en precario, localizados en zonas rurales o urbanas, para las familias cuyos ingresos sean iguales o inferiores a un salario mínimo y medio de un obrero no especializado de la industria de la construcción o que hayan sido declarados en estado de emergencia.(...)” (El subrayado no es del original)

Si se toma en cuenta el porcentaje que recibe el FOSUVI por parte del FODESAF, limitar que solo un 40% de dichos recursos se destinen a la atención de pobreza y pobreza extrema, no guarda relación con el destino específico de los recursos que posee el Fondo de Acciones Familiares. Sobre este particular es importante señalar

lo dispuesto en el criterio C-270-2009, del 2 de octubre de 2009 de la Procuraduría General de la República, cuando dispuso:

“Los fondos de FODESAF tienen un destino específico. Estos fondos son la contribución que el Estado y la sociedad destinan para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas desde el punto de vista económico y social, de manera que a través de los programas que se financian se contribuya a sacarlos de una situación de pobreza, en particular de pobreza extrema. El destino último de los recursos es satisfacer las necesidades de los beneficiarios del Fondo; es decir, los “costarricenses de escasos recursos económicos”, artículo 2 de la Ley. Es por ello que se ha dispuesto como norma que los recursos no deben ser utilizados para pago de gastos administrativos, sino que debe financiar programas y servicios destinados a los beneficiarios” (El subrayado no es del original).

De igual forma, el dictamen C-118-92 del 3 de agosto de 1992, dispuso en lo que aquí interesa:

“los fines específicos que deben cumplir los recursos asignados al fondo que maneja la DESAF y la obligación de las entidades ejecutoras de cumplir a su vez con dicha obligación, y las que se le impongan a través de la Ley y Reglamentos de cita y del convenio que se celebra con tal fin, teniendo competencia la DESAF para velar por el correcto cumplimiento de tales normas” (El subrayado no es del original).

Asegurar la correcta utilización de los recursos del FODESAF, es lo que motiva el presente proyecto de Ley, por cuanto se debe recordar la finalidad de la creación de dicho fondo, cual es la atención de las necesidades de la población en pobreza y pobreza extrema. Se debe tener presente además que, en materia de vivienda, la

limitación de recursos es significativa. Limitaciones que han sido sobradamente analizadas en nuestro país. En un artículo del especialista Julio Solís publicado por la Universidad Estatal a Distancia, se evidencia la afectación negativa por recortes presupuestarios en el sector:

“Otro aspecto que afecta directamente a la población costarricense son los recortes al presupuesto destinado al sector vivienda con un impacto directo en la disminución de los bonos de vivienda. Por ejemplo, en 2022, el número de bonos familiares de vivienda entregados fue el más bajo en los últimos 25 años, con una reducción del 27% respecto al año anterior (Semnario Universidad, 2023). Esta situación afecta especialmente a madres jefas de hogar, adultos mayores y personas con discapacidad, quienes han visto una disminución significativa en la cantidad de bonos recibidos en comparación con años anteriores. Los bonos de vivienda son cruciales porque facilitan el acceso a una vivienda digna y adecuada, lo cual tiene implicaciones directas en la salud, la seguridad y el bienestar general de la población”. (Centro de Investigación de Cultura y Desarrollo, Impacto de los recortes presupuestarios en la cohesión social de Costa Rica: las implicaciones en el sector educación, vivienda y protección Social, M.Sc. Julio Solís Moreira, UNED). ²(El subrayado no es del original)

A Partir de los datos presentes en los informes del BANHVI y datos presupuestarios del Poder Ejecutivo, se concluyen dos principales resultados: el daño acumulado debido a los recortes presupuestarios entre los años 2023 y 2025 y la insuficiencia del 40% estipulado.

² <https://cicde.uned.ac.cr/blog/156-impacto-de-los-recortes-presupuestarios-en-la-cohesion-social-de-costa-rica-las-implicaciones-en-el-sector-educacion-vivienda-y-proteccion-social>

I. Quantificación del impacto de los recortes presupuestarios.

El BANHVI estima anualmente el presupuesto necesario para atender la demanda de bonos habitacionales. Este monto es luego reducido por el Ejecutivo en el proceso de presentación de la Ley de Presupuesto. La diferencia entre ambas cifras constituye el monto de recorte presupuestario, que se traduce directamente en viviendas que no pueden ser construidas.

Fórmula base:

$$\text{Viviendas no construidas} = \text{Monto recortado} \div \text{Costo promedio por bono}$$

$$\text{Costo promedio bono 2024} = \text{C}\$118.600 \text{ M} \div 9.852 \text{ bonos} = \text{C}\$12,03 \text{ M por bono}$$

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

Tabla de impacto por año

La tabla siguiente cuantifica, para cada año, el monto recortado y sus consecuencias directas en viviendas, personas, empleos y metros cuadrados de construcción no realizados. El cálculo de empleos utiliza el factor de **0,090** empleos por m² suministrado por el BANHVI; el área se estima en 42,5 m² por vivienda (vivienda de interés social estándar); y la afectación de personas considera 4 personas por núcleo familiar.

Año	Monto recortado (mill. ¢)	Viviendas no construidas	Personas afectadas	Empleos no generados	m ² sin construir
2023	C\$21 561,00	2 087	8 349	7 984	88 707

2024	₡34 568,40	3 346	13 386	12 800	142 222
2025	₡33 537,82	3 353	13 415	12 825	142 502
TOTAL	₡89 667,22	8 786	35 150	33 609	373 431

En tres años, los recortes acumularon ₡96.715,75 millones — equivalente a 8.786 familias sin vivienda y 35.150 personas afectadas.

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

Cálculo detallado del impacto social: Personas sin acceso a vivienda (2023–2025)

Total personas = Viviendas no construidas × 4 personas/núcleo

2023: $2087 \times 4 = 8.348$ personas

2024: $3.346 \times 4 = 13.384$ personas

2025: $3.535 \times 4 = 13.415$ personas

TOTAL ACUMULADO: 35.150 personas

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

Empleos no generados por la construcción detenida

La industria de la construcción genera 0,090 empleos directos por metro cuadrado construido (factor BANHVI). Cada vivienda de interés social tiene 42,5 m². Por tanto:

$$\text{Empleos no generados} = \text{Viviendas no construidas} \times 42,5 \text{ m}^2 \times 0,090 \text{ empleos/m}^2$$

$$\text{Total 2023–2025: } 8.786 \text{ viviendas} \times 42,5 \text{ m}^2 \times 0,090 = 33.609 \text{ empleos no generados}$$

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

A Partir de lo expuesto, los recortes presupuestarios 2023–2025 generaron un daño acumulado de 8 786 viviendas no construidas, 35 150 personas sin acceso a vivienda y aproximadamente 33.609 empleos no generados en el sector construcción.

II. Insuficiencia cuantificada del techo del 40%

Serie histórica de bonos emitidos y pagados (2011–2025)

Para establecer la línea base de capacidad del sistema bajo el techo vigente del 40%, se analiza la serie completa de bonos emitidos y pagados reportada por el BANHVI. Se identifican dos períodos diferenciados por la administración gubernamental:

<u>Año</u>	<u>Bonos emitidos</u>	<u>Bonos pagados</u>	<u>Δ vs. prom. anterior</u>	<u>Nota</u>
<u>2011</u>	<u>10 573</u>	<u>10 461</u>	<u>-652</u>	
<u>2012</u>	<u>10 844</u>	<u>9 463</u>	<u>-1 650</u>	
<u>2013</u>	<u>10 902</u>	<u>10 061</u>	<u>-1 052</u>	

<u>2014</u>	<u>9 954</u>	<u>9 804</u>	<u>-1 309</u>	
<u>2015</u>	<u>11 391</u>	<u>10 867</u>	<u>-246</u>	
<u>2016</u>	<u>12 346</u>	<u>11 823</u>	<u>+710</u>	
<u>2017</u>	<u>11 086</u>	<u>11 155</u>	<u>+42</u>	
<u>2018</u>	<u>12 187</u>	<u>11 461</u>	<u>+348</u>	
<u>2019</u>	<u>14 251</u>	<u>12 844</u>	<u>+1 731</u>	<u>Máximo histórico registrado</u>
<u>2020</u>	<u>12 412</u>	<u>12 873</u>	<u>+1 760</u>	
<u>2021</u>	<u>10 311</u>	<u>11 428</u>	<u>+315</u>	
<u>2022</u>	<u>9 275</u>	<u>8 369</u>	<u>-2 744</u>	<u>Inicio gobierno actual; primer año de recortes</u>
<u>2023</u>	<u>9 053</u>	<u>8 222</u>	<u>-2 891</u>	<u>Mínimo histórico; recorte de ¢21.561 M</u>
<u>2024</u>	<u>9 852</u>	<u>9 320</u>	<u>-1 793</u>	<u>Leve recuperación; recorte de ¢34.568 M</u>
<u>2025</u>	<u>=</u>	<u>10 596</u>	<u>-517</u>	<u>Mejor año del gobierno actual; recorte ¢40.586 M</u>

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

Comparación estadística entre períodos

Período 2011–2021 (11 años):

$$\text{Promedio bonos pagados} = \frac{(10.461 + 9.463 + 10.061 + 9.804 + 10.867 + 11.823 + 11.155 + 11.461 + 12.844 + 12.873 + 11.428)}{11} = 11.476$$

viviendas/año

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

Período 2022–2025 (4 años, gobierno actual):

$$\text{Promedio bonos pagados} = \frac{(8.369 + 8.222 + 9.320 + 10.596)}{4} = 9.127$$

viviendas/año

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

Brecha anual y déficit acumulado

$$\text{Brecha anual} = \text{Promedio anterior} - \text{Promedio actual} = 11.476 - 9.127 = 2.349 \text{ viviendas/año}$$

$$\text{Déficit acumulado 4 años} = 2.349 \times 4 = 9.396 \text{ viviendas}$$

$$\text{Personas en déficit habitacional acumulado} = 9.396 \times 4 = 37.584$$

personas

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

Distribución mensual de bonos formalizados en 2025

El año 2025 mostró variación mensual significativa, con máximos en septiembre–octubre y mínimo en agosto (520 casos). El bono promedio mensual fue de ₡12,68 millones, coherente con la referencia de ₡12,03 M utilizada en los cálculos. La tabla a continuación desglosa los 10.596 bonos formalizados durante 2025:

<u>Mes</u>	<u>N° Casos</u>	<u>Monto (mill. ¢)</u>	<u>Bono prom. (mill.)</u>
<u>Enero</u>	<u>845</u>	<u>¢9 247,77</u>	<u>¢10,94</u>
<u>Febrero</u>	<u>809</u>	<u>¢9 165,80</u>	<u>¢11,33</u>
<u>Marzo</u>	<u>858</u>	<u>¢8 988,96</u>	<u>¢10,48</u>
<u>Abril</u>	<u>957</u>	<u>¢13 357,07</u>	<u>¢13,96</u>
<u>Mayo</u>	<u>838</u>	<u>¢10 743,79</u>	<u>¢12,82</u>
<u>Junio</u>	<u>775</u>	<u>¢8 897,24</u>	<u>¢11,48</u>
<u>Julio</u>	<u>678</u>	<u>¢7 343,89</u>	<u>¢10,83</u>
<u>Agosto</u>	<u>520</u>	<u>¢5 860,43</u>	<u>¢11,27</u>
<u>Septiembre</u>	<u>1 295</u>	<u>¢15 921,12</u>	<u>¢12,29</u>
<u>Octubre</u>	<u>1 219</u>	<u>¢20 192,23</u>	<u>¢16,56</u>
<u>Noviembre</u>	<u>981</u>	<u>¢15 041,48</u>	<u>¢15,33</u>
<u>Diciembre</u>	<u>821</u>	<u>¢9 611,10</u>	<u>¢11,71</u>
<u>TOTAL</u> /	<u>10.596</u>	<u>¢134 370,88</u>	<u>¢12,68</u>
<u>PROMEDIO</u>			

Elaboración propia en base a datos del BANHVI

A Partir de estos datos, es correcto determinar que el techo del 40% de los ingresos anuales del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi) resultó insuficiente. La caída del promedio anual de bonos pagados de 11.476 (período 2011–2021) a 9.127 (período 2022–2025) genera una brecha de 2.349 viviendas/año y un déficit acumulado de 9.396 viviendas en cuatro años.

Finalmente, esa reducción en los presupuestos al sector social, aunado a la limitación en el porcentaje de los recursos por destinar para vivienda a la población en pobreza y pobreza extrema, en definitiva provocan la necesidad de aumentar el porcentaje indicado en el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley en mención. Es decir, estamos frente a una oportunidad de mejora en la legislación actual para cumplir el mandato legal de protección a la población más vulnerable de nuestro país.

En vista de lo expuesto, se presenta el siguiente proyecto de ley.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**REFORMA AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY N° 7052,
LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA
VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI (BANCO
HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA), DE 13 DE
NOVIEMBRE DE 1986.**

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, Ley N° 7052, del 13 de noviembre de 1986, para que lea de la siguiente manera:

“Artículo 59.-

(...)

Previa autorización debidamente motivada de la Junta Directiva, con fundamento en el estudio técnico correspondiente, en cada caso, el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) podrá destinar hasta un sesenta por ciento (60%) de los ingresos anuales del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), para subsidiar, mediante las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la adquisición, segregación, adjudicación de terrenos, obras de urbanización, mejoras, construcción de viviendas, en caso de proyectos individuales o colectivos de erradicación de tugurios y asentamientos en precario, localizados en zonas rurales o urbanas, para las familias cuyos ingresos sean iguales o inferiores a un salario mínimo y medio de un obrero no especializado de la industria de la construcción o que hayan sido declarados en estado de emergencia.

(...)”

Rige a partir de su publicación.

Abril Gordienko López

Diputada