

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

42

**COSTA RICA: UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS
DE VIVIENDA APLICADAS A PARTIR DE 1986**

**Miguel Gutiérrez Saxe
Ana Jimena Vargas Cullel**



NACIONES UNIDAS

**PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO, D.C.I.T.F.**

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

**COSTA RICA: UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS
DE VIVIENDA APLICADAS A PARTIR DE 1986**

**Miguel Gutiérrez Saxe
Ana Jimena Vargas Cullel**



NACIONES UNIDAS

**PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO, D.C.I.T.F.**

Santiago de Chile, mayo de 1997

LC/L.1004
Mayo de 1997

Este trabajo fue preparado por el señor Miguel Gutiérrez Saxe, consultor de la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL y como coautora la señora Ana Jimena Vargas Cullel. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	7
PRESENTACIÓN	9
A. OFERTA DE VIVIENDAS EN PROPIEDAD	13
1. Las políticas habitacionales: El papel del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	13
2. La oferta de viviendas en propiedad	16
3. La producción de viviendas en el contexto de las políticas de desarrollo urbano	20
B. SUBSIDIOS A LA VIVIENDA	25
1. Antecedentes y presentación	25
2. La accesibilidad habitacional y la distribución del ingreso	26
3. La evolución de algunos factores determinantes de la accesibilidad	26
4. Lo disponible y lo requerido: El índice de accesibilidad habitacional	30
5. La corrección de la accesibilidad por los subsidios habitacionales	32
6. La atención habitacional	32
C. AHORRO PREVIO DE LOS BENEFICIARIOS	37
1. El establecimiento del SFNV y las captaciones de ahorro para vivienda	37
2. El ahorro previo en los años noventa	38
3. El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	40
4. Propuestas para incentivar el ahorro previo de los beneficiarios	40
D. EL MERCADO DE CRÉDITO HIPOTECARIO	43
1. Condiciones de los créditos hipotecarios individuales a largo plazo	43
2. Canalización de recursos entre el BANHVI y las entidades autorizadas	46
3. Disponibilidad de fondos para el financiamiento habitacional	46
4. Algunos datos sobre el comportamiento del mercado de crédito hipotecario: 1987-1994	53
E. MERCADOS DE ARRIENDOS DE VIVIENDA: ATENCIÓN HABITACIONAL MEDIANTE LA VIVIENDA ALQUILADA	61

F. LOGROS Y PROPUESTAS TENDIENTES A AMPLIAR EL ACCESO	65
1. Presentación	65
2. Avances en la reducción del déficit habitacional	65
3. Revisión de la estimación tradicional del déficit	66
Notas	71
BIBLIOGRAFÍA	75
Anexo	77
ÍNDICE DE CUADROS, FIGURA Y GRÁFICOS	
Cuadro A.1: Costa Rica: número de viviendas según tipo de tenencia por zona geográfica, 1986, 1992, 1994	16
Cuadro A.2: Costa Rica: número de viviendas construidas por año, 1980-1993	18
Cuadro A.3: Costa Rica: producción de vivienda e inversión pública real por habitante, 1980-1991	23
Cuadro B.1: Costa Rica: número de operaciones formalizadas con el bono familiar de la vivienda por entidad, 1987-1995	35
Cuadro C.1: Costa Rica: participación relativa del ahorro en la captación total de fondos en el sistema financiero para la vivienda, 1984-1991	38
Cuadro C.2: Costa Rica: relación entre el aporte familiar y el crédito otorgado para el período, 1987-1993	39
Cuadro C.3: Costa Rica: captación del sistema mutual de ahorro y préstamo, 1989-1994	40
Cuadro D.1: Costa Rica: fuentes de financiamiento del sector de vivienda, 1984-1992	48
Cuadro D.2: Costa Rica: fuentes de financiamiento del sector vivienda	49
Cuadro D.3: Costa Rica: gasto social total, gasto social en vivienda y monto del bono familiar de la vivienda, 1987-1994	50
Cuadro D.4: Costa Rica: composición de las operaciones formalizadas con bono, 1987-1995	54
Cuadro F.1: Costa Rica: estimación tradicional del déficit habitacional para varios años seleccionados. Metodología del INVU, 1984, 1986, 1992 y 1994	67
Cuadro F.2: Costa Rica: estimación del déficit habitacional con datos de la dirección general de estadística y censos para varios años seleccionados, 1984, 1986, 1992 y 1994	68
Cuadro F.3: Costa Rica: permisos de construcción registrados y diferencia anual en viviendas existentes, 1984-1993	69
Figura A.1: Costa Rica: composición del sistema financiero nacional para la vivienda	14
Gráfico A.1: Costa Rica: participación relativa de cada tipo de tenencia por zona geográfica, 1986, 1992, 1994	17
Gráfico A.2: Costa Rica: índice del PIB real de la construcción y del PIB real total, 1985-1995	19

Gráfico A.3:	Costa Rica: porcentaje de viviendas con servicios básicos, total y por zona geográfica, 1986, 1992 Y 1994	21
Gráfico B.1:	Costa Rica: accesibilidad habitacional y distribución del ingreso	27
Gráfico B.2:	Costa Rica: evolución del índice del ingreso familiar disponible real, 1980-1994	27
Gráfico B.3:	Costa Rica: evolución del índice de las condiciones de financiamiento, 1980-1994	28
Gráfico B.4:	Costa Rica: índice del costo real de la vivienda popular, 1980-1994	29
Gráfico B.5:	Costa Rica: índice del ingreso familiar requerido real (IIFRR) e índice del ingreso familiar disponible real (IIFDR s/b), 1980-1994	30
Gráfico B.6:	Costa Rica: evolución del índice de accesibilidad sin bono familiar, 1980-1994	31
Gráfico B.7:	Costa Rica: bono familiar de la vivienda promedio por estrato de ingreso, 1987-1994	33
Gráfico B.8:	Costa Rica: índice del número de créditos hipotecarios para vivienda, 1980-1994	34
Gráfico B.9:	Costa Rica: atención institucional de deciles de las familias ordenadas según ingreso, en tres períodos	34
Gráfico D.1:	Costa Rica: índice de recursos públicos para el FOSUVI y porcentaje de cumplimiento de la ley, 1987-1994	51
Gráfico D.2:	Costa Rica: margen financiero y ganancia/pérdida mensual del FONAVI en el descuento de hipotecas	53
Gráfico D.3:	Costa Rica: participación relativa de los créditos otorgados por las distintas entidades autorizadas dentro del crédito total, 1987-1994	55
Gráfico D.4:	Costa Rica: participación relativa de los BFV tramitados por las distintas entidades autorizadas dentro del monto total de subsidios a la vivienda, 1987-1994	55
Gráfico D.5:	Costa Rica: índice de préstamos otorgados y préstamos formalizados en el sistema financiero para la vivienda, 1980-1994	56
Gráfico D.6:	Costa Rica: monto promedio de los créditos para vivienda formalizados dentro y fuera del SFNV, 1990-1994	57
Gráfico D.7:	Costa Rica: inflación anual, tasa de interés activa promedio y tasa de interés de largo plazo sobre préstamos de vivienda, 1980-1994	58
Gráfico E.1:	Costa Rica: índice del número de viviendas ocupadas y alquiladas en los años 1986, 1992 y 1994	61
Gráfico E.2:	Costa Rica: índice de la rentabilidad de la inversión habitacional con fines de alquiler, 1980-1994	63
Gráfico F.1:	Costa Rica: estimación del déficit absoluto de vivienda según fuente de información, 1984, 1986, 1992 y 1994	68
Gráfico F.2:	Costa Rica: número de viviendas malas, déficit absoluto y déficit cualitativo, 1984, 1986, 1992 y 1994	70

SIGLAS

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BFV	Bono Familiar de Vivienda
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEV	Comisión Especial de Vivienda
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
FOSUVI	Fondo de Subsidios para Vivienda
FUPROVI	Fundación Costa Rica-Canadá para la Vivienda Rural
GAM	Gran Área Metropolitana
IIFDR	Índice del Ingreso Familiar Disponible Real
IIFRR	Índice del Ingreso Familiar Requerido Real
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SNAP	Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
UNACOOOP	Unión Nacional de Cooperativas

RESUMEN

La política habitacional de Costa Rica ha sido considerada una de las más exitosas de América Latina. La creación del Sistema Nacional Financiero para la Vivienda permitió dar un marco institucional al sector habitacional, facilitando de este modo la movilización de recursos hacia la producción de viviendas y su focalización en grupos tradicionalmente excluidos de las acciones de este sector.

El trabajo a continuación es un análisis y evaluación de la experiencia de ese país en el campo de la vivienda a partir de mediados de la década de los ochenta, especialmente en lo que se refiere a la accesibilidad a vivienda por parte de los sectores de ingresos medios y bajos.

A lo largo de seis capítulos el informe se centra en tópicos relevantes relacionados con los siguientes aspectos: la oferta de viviendas en propiedad y su evolución; el análisis del sistema de subsidios implementado a partir de la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda; el ahorro previo; las condiciones, características y evolución del mercado de crédito hipotecario; el mercado de viviendas de alquiler y finalmente el análisis del déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo.

Sin llegar a formular una propuesta completa de política, el trabajo identifica elementos medulares hacia los que sería importante encauzar el debate. Los desafíos se centran en aspectos de carácter general relacionados con el sector vivienda y que tienen un impacto directo sobre él; en consideraciones relativas al sector propiamente tal que requieren de atención y finalmente en aspectos relacionados con la financiación y el sistema financiero para la vivienda.

Tal vez la conclusión más importante sea la necesidad de revisar las políticas adoptadas desde una perspectiva más amplia de desarrollo, centrandó la atención del problema habitacional no sólo en los aspectos cuantitativos, sino además en los cualitativos.

PRESENTACIÓN

La vivienda es un bien que tiene un papel decisivo en la calidad de vida de las personas. El acceso a ella no está limitado por factores de tipo tecnológico o por falta de los insumos necesarios, sino más bien por una restricción financiera: la compra de una vivienda absorbe una parte muy significativa de los ingresos de las familias. En ausencia de una política pública de vivienda, sólo los grupos de mayores ingresos pueden acceder en forma irrestricta a una vivienda.

Por iniciativa de la CEPAL se presenta a continuación un trabajo sintético encaminado a analizar y evaluar la experiencia de Costa Rica en el campo de la vivienda a partir de mediados de la década de los ochenta, especialmente en lo que se refiere a la accesibilidad a vivienda por parte de los sectores de ingresos medios y bajos.

La política habitacional del país ha sido considerada como una de las más exitosas de América Latina. Se basó en una serie de decisiones legislativas y del Poder Ejecutivo que culminaron en la creación por Ley del Sistema Nacional Financiero para la Vivienda. Con ello se dio respuesta al sentimiento generalizado en la sociedad costarricense de que el problema del sector, siendo de grandes dimensiones en cuanto al déficit habitacional y afectando principalmente a los grupos más pobres, requería una acción inmediata y de gran envergadura.

El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda permitió darle al sector habitacional un marco institucional más coherente, lo que redujo la dispersión que caracterizó la labor realizada en este campo con anterioridad, y facilitó la concertación de esfuerzos para atender a grupos específicos de población tradicionalmente excluidos de las acciones del sector. Por otra parte, propició la movilización de recursos hacia la producción de vivienda en una proporción que cuenta con pocos precedentes en la historia nacional.

No obstante, es necesario reconsiderar las políticas adoptadas desde una perspectiva más amplia de desarrollo, pues si bien es cierto el sector vivienda ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años, la atención habitacional se ha centrado más en los aspectos cuantitativos (número de soluciones de vivienda) que en los cualitativos (calidad de las viviendas, desarrollo de proyectos habitacionales en un ambiente armonioso, pacífico, solidario, en concordancia con las políticas de desarrollo urbano, etc.).

El informe consta de seis apartados o capítulos:

En el primero se analiza la oferta de viviendas en propiedad y su evolución en el marco de las políticas nacionales de desarrollo urbano e inversión social. En él se constata que el mercado de viviendas en propiedad ha crecido significativamente como resultado de las políticas habitacionales adoptadas. Se evidencia además, que el aumento en la producción de viviendas no ha estado enmarcado dentro de una política integral de desarrollo urbano, pues aparte de obviar las restricciones planteadas en los planes reguladores de crecimiento urbano, se ha descuidado la inversión social asociada con el sector.

El segundo apartado se dedica al análisis del sistema de subsidios implementado a partir de la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. La principal

conclusión de este capítulo es que este sistema, al ampliar la capacidad de pago de las familias —especialmente las de menores ingresos— estimuló la reactivación del mercado para la vivienda en el país e incrementó la accesibilidad y la atención en vivienda, en condiciones macroeconómicas adversas.

El ahorro previo es el tema en el que se concentra el tercer capítulo del informe. En él se discute la poca importancia relativa que ha tenido este mecanismo en el financiamiento de la vivienda. Su papel ha sido complementar marginalmente los recursos obtenidos a través del crédito o del subsidio habitacional. No obstante, se reconoce el creciente interés que han manifestado diversas entidades del sistema por estimular el ahorro previo, en razón de lo cual se presentan dos propuestas que en la actualidad están en la agenda de discusión del sector.

En el cuarto capítulo se realiza un amplio análisis acerca de las condiciones, características y evolución del mercado de crédito hipotecario. Una conclusión importante a la que se llega en este apartado es que éste no es un mercado enteramente libre. La entidad rectora del sistema (el Banco Hipotecario de la Vivienda), mediante la supervisión y autorización de las entidades autorizadas, tiene una injerencia significativa en la determinación de plazos, montos y tasas de interés de los créditos para vivienda. Aún así, en el período estudiado ha habido un repunte sustancial en el volumen de créditos para vivienda. Éste ha sido el resultado del vínculo subsidio-crédito previsto por el sistema para aumentar la accesibilidad de las familias a la vivienda.

Otra conclusión relevante del capítulo, está relacionada con la estrategia de movilización de recursos hacia el sector habitacional, la cual, según se comenta, presenta síntomas importantes de inestabilidad que pueden atentar en el mediano plazo contra la capacidad de atención del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Una consecuencia interesante del impacto de las políticas habitacionales adoptadas desde mediados de los ochenta, se discute en el capítulo destinado al tema del mercado de viviendas de alquiler. Estas políticas han propiciado la disminución en términos relativos y absolutos de este mercado, mediante la represión del rendimiento real de la vivienda alquilada. En estas condiciones no se puede pensar en que el "leasing" sea una opción.

A mediados de 1995 se aprobó una nueva ley de inquilinato que podría alterar las condiciones actuales del mercado. Sin embargo, esta ley no afecta los contratos de alquiler existentes a la fecha de su aprobación, por lo que es muy pronto para evaluar la dirección y magnitud de los cambios propuestos.

Por último, en el capítulo sexto se presenta un análisis del déficit habitacional, punto de partida de las políticas ejecutadas a partir de 1986. En este apartado se presentan algunas consideraciones de peso que apuntan a la necesidad de evaluar tanto el método de cálculo de este déficit como la información de base utilizada para calcularlo. En la reconsideración que se hace de la estimación tradicional se descubre un tipo de déficit, que hemos denominado "cualitativo", mayor que el absoluto, pero cuya atención requiere un menor esfuerzo financiero, institucional e incluso familiar.

A lo largo del informe se seleccionan tópicos relevantes de cada tema, se ahonda en su análisis, se construyen indicadores y se recopilan propuestas existentes.

No se pretendió formular una propuesta completa de política, sino identificar y sugerir aspectos medulares hacia los que sería importante encauzar el debate nacional. Se trata entonces de destacar aquellos puntos cuya adecuada consideración permitiría capitalizar los logros alcanzados a la fecha en el sector.

Con el riesgo de simplificar, ese conjunto de tópicos relevantes se pueden sintetizar en las siguientes consideraciones, expresadas a manera de desafíos:

En primer lugar, hay asuntos relacionados con el entorno del sector vivienda y que tienen un impacto directo sobre él. Los más sobresalientes son: i) la recuperación del

ritmo de crecimiento general y del sector construcción, en un marco macroeconómico más estable, con condiciones financieras que permitan la inversión en el largo plazo; ii) la incorporación de instrumentos eficaces para el mejoramiento del desarrollo urbano y la planificación de los servicios asociados a los nuevos asentamientos, y la recuperación de los problemas acumulados en tal sentido, incluidos los relativos a la seguridad de los habitantes; iii) la ampliación de la inversión asociada a la vivienda y a la infraestructura requerida para un crecimiento urbano más armónico.

En segundo lugar, hay asuntos del sector vivienda y el subsidio de las viviendas que requieren de atención: i) la orientación de los esfuerzos nacionales hacia el déficit cualitativo, con el consiguiente énfasis en acciones orientadas a programas de mejoras y ampliación de la vivienda; ii) el desarrollo de la oferta de viviendas de interés social, en un mercado más competitivo que permita tener mejores soluciones a precios más razonables y costos inferiores, iii) el aprovechamiento de las nuevas condiciones de la vivienda en alquiler y el desarrollo del "leasing"; iv) la formulación de políticas de recuperación de la accesibilidad con uso de parámetros razonables para su determinación; v) la asociación del subsidio a esquemas de ahorro previo y fortalecimiento de mecanismos transparentes de asignación del subsidio.

Los asuntos referentes a la financiación de la vivienda y al sistema financiero para la vivienda son, en tercer lugar, asuntos del mayor interés e impacto. Éstos son: i) la recuperación de atribuciones de control y direccionalidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV); ii) la atracción de recursos de mercado al sector para su uso en crédito y el incremento y la estabilización de los recursos estatales asignados al subsidio; iii) el aumento del aporte de los beneficiarios en cuanto al ahorro y al crédito asociado; iv) la participación creciente de otros entes, distintos a los estatales, en la movilización de recursos y en la atención de los beneficiarios.

Ciertamente, las políticas de vivienda en Costa Rica desde 1987 tienen aspectos de logro importantes; pero también acusan debilidades. Esperamos que el lector se forme una idea clara de unos y otras a partir de este informe. También confiamos en que encuentre el sustento de los desafíos consignados arriba y el estímulo para repensar las políticas y acciones, en un campo tan importante para el desarrollo humano y la calidad de vida.

A. OFERTA DE VIVIENDAS EN PROPIEDAD

En este capítulo se analizan los resultados principales de la política habitacional del país entre 1986 y 1994 en cuanto a la producción de viviendas en el contexto del desarrollo urbano y de inversión pública de apoyo al sector.

1. Las políticas habitacionales: El papel del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

a) *El sector vivienda como prioridad nacional*

El período 1986-1994 se caracterizó por la dinamización del sector vivienda en Costa Rica. Ante la percepción de que el problema habitacional era de gran magnitud, con tendencia a crecer y particularmente agudo para la población de escasos recursos, su atención se convirtió en una prioridad para los gobiernos. La respuesta estatal ante esta situación consistió en apoyar la movilización de recursos hacia el sector, promoviendo tanto la capacidad de las familias para adquirir vivienda (mediante otorgamiento de subsidios y crédito oportuno), como el desarrollo del sector de la construcción.

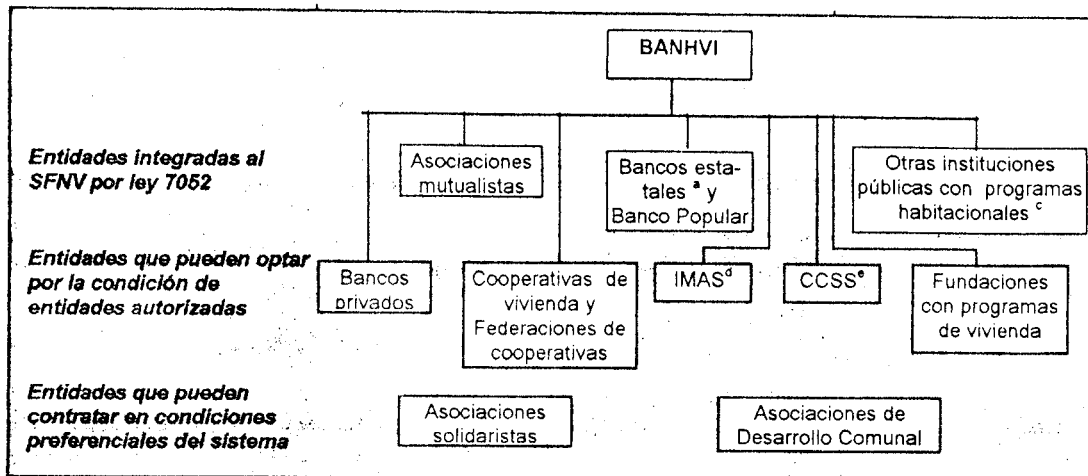
Con este fin se creó el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), mediante la Ley N° 7052 del 6 de noviembre de 1986. El SFNV quedaba entonces compuesto por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y por un grupo de instituciones denominadas "entidades autorizadas", entre las que se incluían asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, cooperativas, bancos estatales y privados, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y otros organismos públicos especializados en el financiamiento de viviendas, como el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

En una reforma posterior¹ se consideraron aquellas fundaciones constituidas con fondos donados del extranjero y que contasen con programas habitacionales, como posibles entidades autorizadas, siempre y cuando cumplieren con todos los requisitos legales (Gráfico A.1).

El BANHVI se crea como la entidad rectora del sistema, operando como una institución financiera de segundo piso, con plena libertad para gestionar recursos hacia el sector vivienda y distribuirlos entre las entidades autorizadas, a las cuales tiene la obligación de orientar y supervisar. Adicionalmente, el BANHVI tuvo, al inicio, el fundamental objetivo de promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de títulos valores. Las modificaciones realizadas a la Ley de Creación del SFNV, especialmente las de 1991 (Ley N° 7208) y 1995 (Ley N° 7558),² han alterado drásticamente el alcance de las funciones del BANHVI, al eliminar la primera, la exigencia de que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribiesen una hipoteca en segundo grado a favor del Banco —lo que permitía al BANHVI recuperar algunos recursos para reinvertir en programas

habitacionales; y la segunda, al traspasar las funciones de supervisión y control de las entidades autorizadas a la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), creada en dicha ley (artículo 115).

Figura A.1
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA



Fuente: Elaboración propia con base en Salas (1990: Cuadro 2).

^a Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco Nacional de Costa Rica y Banco de Costa Rica. Hasta 1994 operó también el Banco Anglo Costarricense, que fue cerrado y sus activos liquidados luego de afrontar severos problemas financieros.

^b Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

^c Instituto Nacional de Seguros e Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

^d Instituto Mixto de Ayuda Social.

^e Caja Costarricense del Seguro Social.

Por su parte, las entidades autorizadas, tienen como función canalizar los recursos crediticios del Sistema tanto a las familias beneficiarias como a los desarrolladores privados de proyectos, que son los que realizan la construcción de viviendas. En este sentido, cabe aclarar que el Estado no interviene en la producción material o física de las viviendas. Su función consiste en canalizar recursos (para subsidios y crédito) y regular la actividad de los distintos agentes que participan en el sector (definiendo las características de las viviendas a financiar —tanto en lo que se refiere a costo como a calidad—, regulando el tipo de materiales que se pueden utilizar, etc.). Incluso los programas especiales para a los sectores de más bajos ingresos, utilizan al sector privado en todo a lo que a construcción se refiere. Tal es el caso de la Comisión Especial de Vivienda (CEV), que hasta 1994 y dentro del marco jurídico de la Ley de Emergencias, se abocó a la reubicación de familias residentes en asentamientos informales, tugurios o invasiones de terrenos en zonas urbanas hacia proyectos cubiertos por los beneficios del subsidio de la vivienda (el Bono Familiar de Vivienda) y de créditos del SFNV (Zawadski, 1992).³

El enfoque de los programas de vivienda implementados desde mediados de la década de los ochenta, se orientó a ampliar el acceso de las familias de ingresos medios

y bajos a una casa nueva, completa (incluyendo terreno, construcción y servicios) y propia. Aunque modificaciones posteriores a la Ley N° 5062,⁴ previeron la posibilidad apoyar el financiamiento a otros tipos de soluciones (como arreglos y ampliaciones de viviendas existentes y la construcción de viviendas de interés social para alquiler), lo cierto es que las nuevas construcciones siguen siendo la principal solución habitacional. Lo anterior ha tenido un impacto considerable sobre la distribución de los tipos de tenencia de viviendas en el país y sobre la actividad de las empresas del sector, como se verá más adelante.

b) Las políticas de vivienda hoy

A partir de 1994, el sector vivienda experimenta una serie de cambios importantes.

En primer lugar, la administración que asume el poder en ese año presenta un viraje en sus prioridades, con respecto a lo que plantearon los dos gobiernos anteriores. Mientras para estos últimos el sector vivienda era prioritario, la primera enfatiza en la necesidad de desarrollar una política social integral en la que la atención habitacional de las comunidades más pobres, las zonas rurales y los barrios más deteriorados de las zonas urbanas, es un componente más que habría de combinarse con acciones en otros campos, como la salud, la educación y el combate a la pobreza (MIDEPLAN, 1994), con las cuales, dadas las condiciones prevalecientes, ha de competir por recursos.

En segundo lugar, durante 1994 y 1995, varios problemas que aquejaban al SFNV afloran con fuerza debido al recrudecimiento de las condiciones macroeconómicas generales.⁵ Entre ellos destacan:

a) La debilidad de la estrategia de movilización de recursos hacia el sector vivienda, sobre la cual profundizaremos más adelante (en el apartado D de este informe).

b) Los cambios que afectaron el marco legal del SFNV. Ya se han mencionado la Ley N° 7208 y la Ley N° 7558, pero además se promulgaron las leyes N° 7293 ("Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones") y N° 7525 ("Ley general del arrendamientos urbanos y suburbanos"). Todas las modificaciones introducidas por estos cuerpos legales, promulgados en forma independiente, alteran el funcionamiento del SFNV. Es por esta razón, que un tema urgente en momentos de transición como los actuales, es la revisión exhaustiva de la ley constitutiva del SFNV y todas sus modificaciones posteriores.

c) El BANHVI, que se ve afectado por los problemas anteriores, acusa un desgaste institucional que motiva su reestructuración, la que se inicia a finales de 1994. Apenas un año después, como ya se ha mencionado, la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, asigna varias responsabilidades que hasta entonces recaían en el BANHVI, a la SUGEF, con lo que la institución entra en una fase crisis e incertidumbre que repercute en todo el sector de la vivienda.

En estas circunstancias, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (que tiene la rectoría *del sector*), difunde los nuevos lineamientos con los que se propone fortalecer al SFNV y al sector en su conjunto (La Prensa Libre, 19/06/96: 2):

a) La utilización del sistema de pago de cuotas reales (que se explica en el apartado D del documento);

b) La implementación del programa de ahorro-bono (descrito en el apartado C);

c) La readecuación del Bono Familiar de la Vivienda (BFV) gratuito;

d) El diseño de un modelo de "leasing" similar al aplicado en Chile;

e) La puesta en marcha de un programa de compra y titulación de terrenos para construcción de viviendas;

f) El impulso al mercado de las viviendas de alquiler, mediante el respaldo a las iniciativas de construcción de viviendas para este fin;

g) La introducción de una reforma al SFNV para permitir a las entidades autorizadas (principalmente las mutuales) financiar la adquisición de una segunda casa de habitación; y,

h) El inicio de un proceso de securitización que permita recaudar, mediante la colocación de títulos a largo plazo en los mercados nacional e internacional, "...14 700 millones de colones en los próximos dos o tres años para reactivar fuertemente al sector de la construcción." (Ibídem)

2. La oferta de viviendas en propiedad

a) *Evolución de las viviendas en propiedad*

El análisis de la evolución de los tipos de tenencia de viviendas entre 1986 y 1994, con base en los datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC, varios años), permite observar claramente cómo la tenencia en propiedad aumentó rápidamente frente a otros tipos de tenencia, especialmente si se le compara con las viviendas alquiladas (Cuadro A.1). En ese período el número de viviendas en propiedad creció en 41%, lo que, gracias al peso relativo de esta modalidad de tenencia (que pasó de poco menos del 70% en 1986 a un 75% del total de viviendas en 1994), tuvo un impacto determinante en el ritmo de crecimiento de las viviendas ocupadas en el país (30%).

Cuadro A.1
COSTA RICA: NÚMERO DE VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE TENENCIA POR ZONA GEOGRÁFICA
1986, 1992, 1994

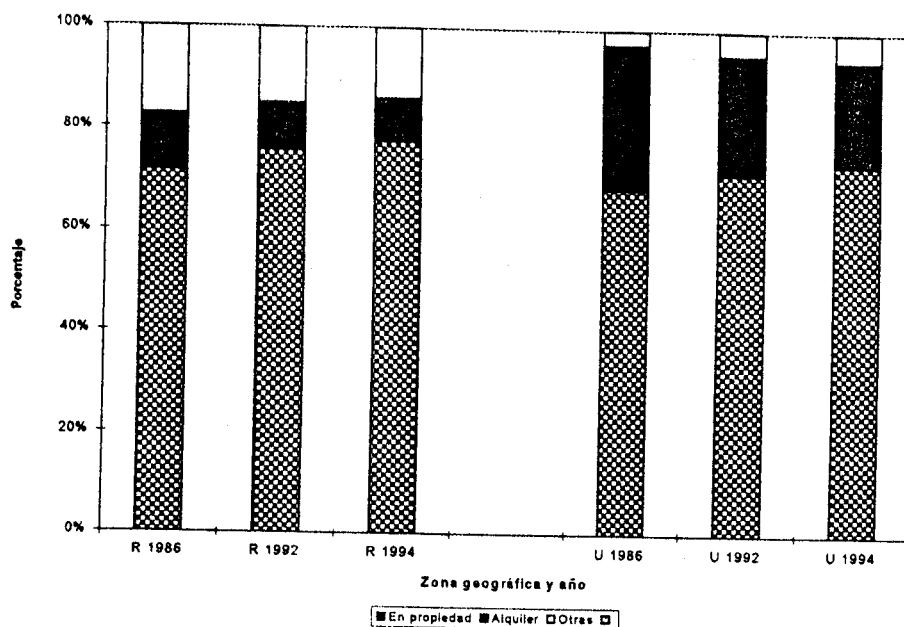
Tipo de tenencia	1986			1992			1994		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
En precario	-	-	-	3.310	1.047	2.263	8.830	4.805	4.025
En propiedad	381.958	195.097	186.861	492.646	222.701	269.945	538.884	243.390	295.494
En alquiler	111.399	81.684	28.715	106.886	73.643	33.243	100.784	68.573	32.211
Otros	53.301	8.178	45.123	64.473	13.583	50.890	63.029	14.065	48.964
Costa Rica	545.658	284.959	260.699	667.315	310.974	356.341	711.527	330.833	380.694

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DGEC (varios años).

La tendencia al incremento en la proporción de viviendas en propiedad, así como la disminución en la participación de las viviendas de alquiler, ocurre tanto en la zona urbana como en la rural (ver Gráfico A.2). La diferencia entre ambas radica más bien en la importancia que tiene cada tipo de tenencia: mientras en la zona rural las viviendas en propiedad y los otros tipos de tenencia son proporcionalmente más importantes, en zonas urbanas, el porcentaje de viviendas alquiladas casi duplica a las de la zona rural.

La implementación de una política que deliberadamente favoreció la adquisición de nuevas viviendas explica la tendencia comentada en el párrafo anterior. Este esfuerzo no sólo abarcó el Gran Área Metropolitana sino que trascendió a las áreas rurales del país en grado tal, que entre 1994 y principios de 1995, un 63.8% de las operaciones con bono fueron formalizadas en ellas, lo que significó un porcentaje muy similar de la inversión total que el SFNV canalizó hacia este tipo de operaciones (MIVAH, 1995).⁶

Gráfico A.1
**COSTA RICA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA TIPO DE TENENCIA
 POR ZONA GEOGRÁFICA,
 1986, 1992, 1994**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEC (varios años).

NOTAS: R: rural U: urbano

b) El sector de la construcción de viviendas

El número de viviendas construidas en el período 1980-1993 muestra tres fases claramente definidas (ver Cuadro A.2). En la primera de ellas (de 1980 a 1983) se da un marcado descenso en el ritmo de construcción anual explicado por los efectos de la crisis de principios de los ochenta, que golpea fuertemente los programas habitacionales existentes. Durante la segunda fase (de 1984 a 1986), el sector experimenta una recuperación, estabilizándose el número de construcciones alrededor de las 16 100 viviendas anuales. A partir de 1987, con el arranque del SFNV, se manifiesta una tendencia creciente en el número de viviendas construidas cada año, con dos excepciones: la del año 1991, cuando se registra una ligera disminución, y la de 1994, cuando se reduce drásticamente, a juzgar por el descenso en el nivel de operaciones del SFNV (de un nivel de 16 848, en 1993, a 9 398 créditos con subsidio en 1994).

Cuadro A.2
COSTA RICA: NÚMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR AÑO
1980-1993

Año	Número de viviendas
1980	18.149
1981	15.438
1982	13.459
1983	11.892
1984	16.311
1985	15.909
1986	16.110
1987	18.526
1988	21.748
1989	23.965
1990	23.912
1991	21.798
1992	24.587
1993	26.150

Fuente: MIVAH (1994).

Sin embargo, a pesar del impulso que le dio al sector la creación del SFNV, la actividad privada de construcción es aún incipiente. Sigue siendo altamente dependiente de las orientaciones emanadas del sistema en términos del tipo y calidad de las construcciones.

El sector se caracteriza porque la escasa competencia entre las empresas se da por la adjudicación del financiamiento para proyectos habitacionales populares o de interés social que brinda el SFNV. No muestra un comportamiento agresivo para captar el interés, las preferencias y las necesidades de otros grupos de población. Existe, pues, poca segmentación de mercado.

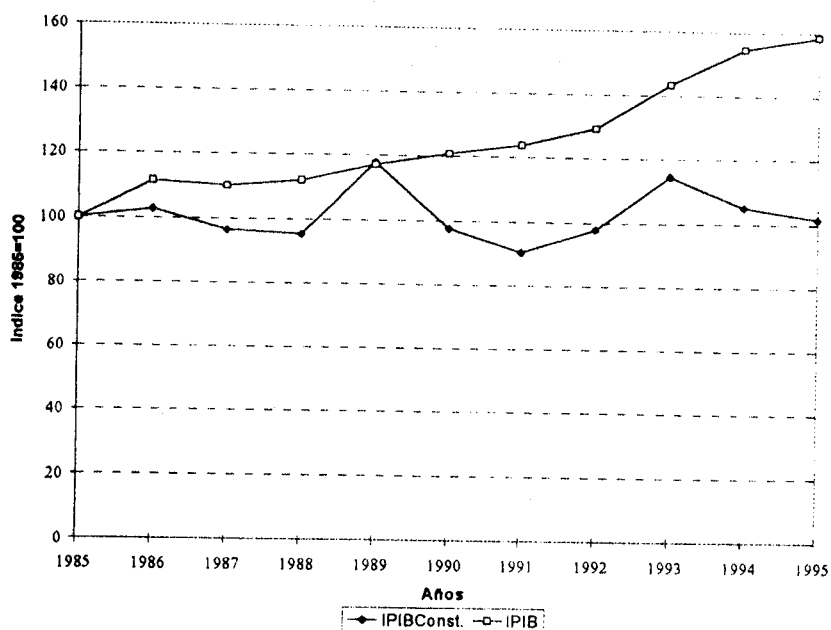
Esta dependencia del SFNV explica cómo, a pesar de seguir creciendo el número de construcciones habitacionales, una vez éste entra en crisis, el sector de la construcción experimenta una contracción. Nótese cómo el índice del PIB real sectorial disminuye, en tanto el del PIB real total continúa aumentando (Gráfico A.3).

En cuanto a la calidad de las viviendas, de acuerdo con HÁBITAT II (1995), ha mejorado constantemente gracias al nivel de avance tecnológico en las prácticas de construcción, sobre todo en lo que se refiere a medidas de seguridad (antisísmicas, etc.) y funcionalidad. Existe una estricta reglamentación en cuanto a las prácticas de construcción por parte del Colegio Federado de Ingenieros Arquitectos y de la Cámara Costarricense de la Construcción. Sin embargo, el énfasis en la seguridad y el número de soluciones ha ido en detrimento de los acabados, el espacio y el tamaño de las viviendas y la infraestructura asociada.

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República recoge anualmente múltiples quejas por la falta de supervisión del Estado sobre las constructoras privadas en cuanto a los siguientes temas (Defensoría de los Habitantes 1996: 176-86):

- a) Viviendas deficientemente construidas o parcialmente terminadas.
- b) Mala calidad de los servicios básicos que atentan contra el derecho a una vivienda digna.

Gráfico A.2
**COSTA RICA: ÍNDICE DEL PIB REAL DE LA CONSTRUCCIÓN Y DEL PIB REAL TOTAL
 1985-1995**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Proyecto Estado de la Nación (1995) y Fallas (1996).

c) Abuso de las organizaciones u asociaciones comunales que sirven como intermediarias ante el SFNV, por falta de control estatal.

d) Falta de información brindada a los beneficiarios de los proyectos habitacionales de interés social.

e) Deficiencia en los estudios socioeconómicos realizados a las familias postulantes a los subsidios de vivienda.

f) Improvisación y arbitrariedad en los procesos de instalación de los asentamientos.

g) Proyectos habitacionales erigidos en terrenos no aptos, donde persisten elevados riesgos de desastre (deslizamientos, inundaciones, etc.).

h) Violaciones del derecho al espacio comunal por parte de las empresas desarrolladoras (por ejemplo, eliminación o reducción de áreas verdes y de recreación).

i) Otros problemas asociados con el trabajo de las entidades autorizadas (inadecuado manejo de la información financiera de los proyectos; desigualdad de criterios para la asignación del BFV; falta de justificación de las cifras por "cobros administrativos" cargadas a los beneficiarios; etc.).

Aún más, la Defensoría plantea que:

La visión cuantitativa de la problemática de vivienda ha determinado ciertas características de las políticas y tipos de solución ofrecidos por el Sistema especialmente en los programas orientados a la erradicación de tugurios, en los que, para reducir costos se recurre a: reducir la superficie de los lotes y la superficie edificada (...), la calidad estructural y sanitaria de los materiales y sistemas empleados; eliminar jornales mediante la práctica de la autoconstrucción, reemplazar soluciones construidas por lotes con servicios, oficializar

la práctica de traslados a 'lotes en verde' en donde las familias deben habitar 6 o 7 años antes de iniciar las obras urbanísticas y negociar con las entidades del sistema el tipo de solución (Defensoría de los Habitantes, 1996: 186).

En la actualidad el tamaño de las casas típicas de los proyectos de vivienda oscilan entre los 36 y los 60 metros cuadrados. Independientemente del tamaño, el diseño de la construcción es muy similar: tienen un área prevista para sala-comedor y cocina (en un solo espacio), servicio sanitario, dos dormitorios y área de pilas techada (HÁBITAT II, 1995).

La diferencia entre las viviendas de interés social y las populares radica más que todo en el detalle y los acabados, lo cual eleva los costos de las construcciones de este último tipo. Sin embargo, los demás aspectos de la vivienda son iguales. En la clasificación que maneja el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), para 1995 el costo de construcción máximo permisible para una vivienda de interés social se estipuló en 2.1 millones de colones (aproximadamente US\$ 11 700 al tipo de cambio oficial promedio para ese año).⁷

3. La producción de viviendas en el contexto de las políticas de desarrollo urbano

El SFNV movilizó recursos para financiar la producción de viviendas en forma individual o mediante proyectos habitacionales de cierta envergadura, en una proporción aproximada de 60% a 40% respectivamente (Salas, 1990).

Los proyectos habitacionales permitieron abaratar tanto los costos de construcción de las viviendas en sí como el costo de la provisión de servicios básicos por unidad habitacional. A pesar de ello, en éstos, como en el resto de los programas del SFNV, prevaleció el concepto de que la "solución de vivienda" es individual y consiste en darle a cada familia su propia casa. Una solución de vivienda, de acuerdo con este enfoque, por sí sola contribuía a mejorar la calidad de vida de los costarricenses.

Pero la calidad de vida de las familias no depende solamente de tener un "techo decente" y estructuralmente seguro; depende también, entre otros aspectos, del acceso que tengan a servicios básicos de buena calidad, de vivir en un ambiente sano y seguro, en el seno de una comunidad solidaria, y de tener facilidad de acceso a zonas de recreación y esparcimiento. Y en estos asuntos, la política habitacional puesta en práctica en el país, ha sido, en el mejor de los casos, omisa.

A principios de 1990 se destacaba que:

Buena parte de los estudios técnicos elaborados sobre la problemática de la vivienda y de la expansión urbana en Costa Rica ha incluido juicios muy negativos sobre la magnitud de los efectos de lo que se considera como ausencia casi absoluta de coordinación de las inversiones públicas en habitación, infraestructura y servicios urbanos, con su natural influencia sobre el comportamiento de individuos, grupos, empresas e instituciones (Aragao, 1990: 32).

a) *La planificación de los servicios*

Más de tres cuartas partes de las viviendas ocupadas en el país cuentan con servicios básicos de abastecimiento de agua, disposición de aguas negras y electricidad (ver Gráfico A.4). La entrada en vigencia de un programa masivo de construcción de viviendas, fue acompañado por una reducción superior al 8% en el número de viviendas

sin servicios, debido a que existe una normativa que exige que los terrenos para construcción de viviendas cuenten con los servicios mencionados. No obstante, la rigurosidad con que se aplica esa normativa es mayor en el caso de la provisión de agua potable y la evacuación de aguas negras, que en el caso de la energía eléctrica.

A pesar del impulso que tuvo la construcción de viviendas en las zonas rurales, los mayores problemas que enfrenta el país en términos de la saturación de servicios, se da en el área urbana, particularmente en el Gran Área Metropolitana (GAM) que incluye las cuatro ciudades más importantes del país (San José, la capital, y tres ciudades más ubicadas a una distancia no mayor de 35 Km de la primera).

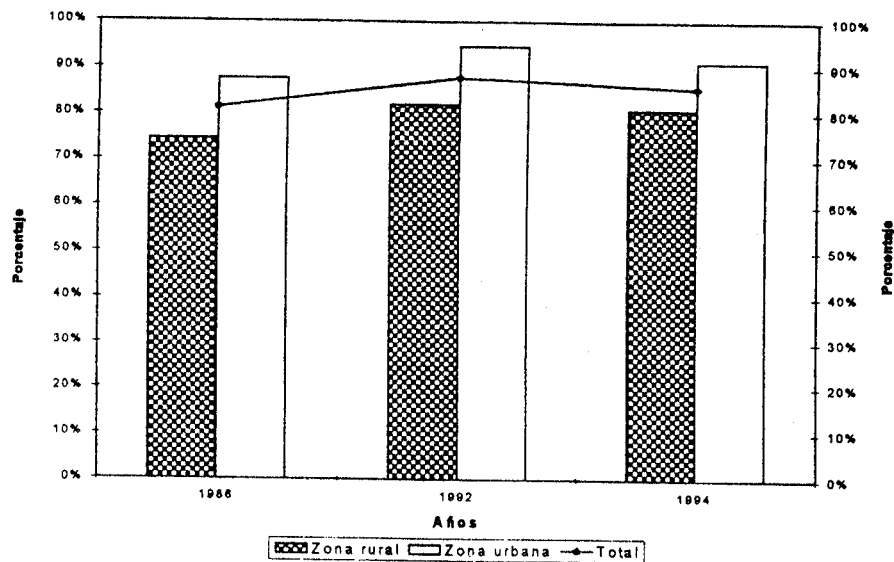
Esta situación no es producto de la carencia de planes ordenadores del crecimiento urbano, sino más bien de la incapacidad para implementarlos, dada la enorme dispersión existente entre las instituciones públicas encargadas de proveer los servicios indispensables para la población.

Éste ha sido el destino del Plan Regional Metropolitano —conocido como el Plan GAM— (Aragao, 1990). Este plan se creó en 1983 con el fin de:

a) Promover el desarrollo ordenado de las ciudades y centros poblados en la periferia de San José.

b) Fomentar la densificación de las áreas habitadas para ahorrar gastos en la provisión de infraestructura adecuada.

Gráfico A.3
COSTA RICA: PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON SERVICIOS BÁSICOS, TOTAL Y POR ZONA GEOGRÁFICA, 1986, 1992 Y 1994



Fuente: Información de la DGEC (varios años). Elaboración propia.

c) Priorizar la construcción de un sistema primario de vías, conectado con la carreteras nacionales y regionales.

d) Elaborar normas de zonificación que definan las áreas de crecimiento prioritario y aquellas áreas en las que es necesario limitar la construcción (zonas de protección agrícola, forestal, áreas de riesgo de desastres, etc.).

e) Desalentar la ocupación de las zonas altas de San José para proteger los acuíferos y detener las escorrentías.

f) Establecer un sistema metropolitano de áreas de conservación y espacios abiertos.

Los mecanismos para la implementación del Plan GAM incluían incentivos y disuasivos fiscales para orientar el desarrollo urbano, y la aprobación de instrumentos legales que facilitaran la compra de terrenos sujetos a programas especiales o restricciones.

La mayoría de estos mecanismos no se implementaron, a excepción del establecimiento de áreas de control urbanístico; la delimitación de las áreas en las que se prohíbe la edificación; el establecimiento de zonas industriales; y la zonificación de los distritos de San José.

Pese a lo anterior, el crecimiento urbano de los últimos 12 años ha sido desordenado y no ha respondido a los lineamientos del Plan GAM: se han lotificado y urbanizado zonas que corresponden al área de contención urbana; asimismo, se han desarrollado zonas industriales lejos de donde se encuentran los principales centros habitacionales.⁸ Esto último implica un esfuerzo adicional por parte de los trabajadores industriales para desplazarse hacia y desde sus centros de trabajo.⁹

Entre 1986 y 1990, el 69.1% de las viviendas construidas se localizaron en la Región Metropolitana, la que concentraba al 47.3% de la población nacional. En el período 1980 a 1989, el área conurbada de la ciudad capital creció en más de un 30%, de acuerdo con estudios fotogramétricos. Esto implicó una urbanización de más de 600 hectáreas al año. Esta cifra equivale aproximadamente al área que cubría la ciudad en 1945 (Vargas: 1991, p. 47 y ss).

La localización de los proyectos habitacionales financiados obedeció a tres criterios: a) la consolidación de asentamientos en terrenos invadidos;¹⁰ b) la resolución de conflictos legales en tierras ya compradas o comprometidas por organizaciones comunales de vivienda c) la compra de terrenos baratos por parte de desarrolladores privados que no estuvieran afectados por restricciones urbanísticas (cuencas de ríos, pendientes). Ninguno de los tres criterios tuvo relación con un planteamiento coherente de planificación urbana, pese a los documentos emitidos por el Ministerio de Vivienda sobre la promoción de asentamientos humanos.

Por otra parte, la rápida urbanización metropolitana, reforzada por el programa de vivienda, continuó con la tendencia a la cementación masiva de terrenos muy fértiles del Valle Central, de clara vocación agrícola.

En principio, cada ciudad del país debería tener un plan regulador de su crecimiento. Sin embargo, son muy pocas las ciudades que tienen uno y de los que existen, la mayoría están desactualizados. La implementación de estos planes reguladores requiere de la estrecha coordinación entre el gobierno central y las municipalidades, lo que en principio, no se ha dado.

Con respecto a los municipios, es importante destacar que en gran medida, muchos de los problemas que han surgido en el sector habitacional están ligados a la falta de capacidad con que éstos enfrentan la creciente urbanización. Las municipalidades son las encargadas de autorizar y supervisar los proyectos de construcción que se desarrollen en su zona de influencia, además de velar por la provisión de otros servicios como la recolección de basura y en ocasiones, hasta el manejo de los acueductos que distribuyen agua potable a distintos barrios.

En cuanto a los permisos de construcción, es bien sabido (HÁBITAT II, 1995), que los trámites necesarios son muy lentos y tediosos por cuanto requieren de una serie de aprobaciones. Por otra parte, por las razones que sean (no viene al caso detallarlas aquí),

hay ocasiones en las que en el otorgamiento de los permisos de construcción no privan, necesariamente, criterios técnicos (ídem: 8).

Por su lado, la disposición de desechos sólidos se ha convertido en los últimos años, en un verdadero dolor de cabeza, tanto para las autoridades locales como para las nacionales. En 1994, el problema adquirió carácter de "crisis nacional" (Estado de la Nación, 1995). Hubo presiones en todos niveles para que la situación se resolviese, pero aún no se vislumbra una solución clara para el mismo. Mientras tanto, la acumulación de basura, el hedor y los insectos, seguirán siendo frecuentes en los barrios y en el centro de las ciudades, representando así, amén de un problema de sanidad ambiental, un serio revés para la calidad de vida de un porcentaje importante de la población nacional.

b) *La inversión pública y el sector de vivienda*

La situación descrita en el apartado anterior, nos lleva a tratar un tema muy relacionado y que de alguna manera explica las dificultades para satisfacer una demanda de servicios creciente: las inversiones públicas en el sector vivienda.

Para ilustrar la relación entre ambos aspectos, en el Cuadro A.3 se relaciona el índice de inversión real por habitante (calculado a partir de datos de la Contraloría General de la República) y el índice de producción de viviendas, desde 1980 en adelante.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta este índice experimentó una caída luego de una breve recuperación en 1986. Aún así, se mantuvo siempre en un nivel muy por debajo del año base (1980). Este resultado indica una situación a la que no se le ha dado mayor seguimiento: el programa masivo de viviendas emprendido en el país, que elevó la atención y la accesibilidad habitacional, no se vio acompañado por un incremento de la inversión correlativa en servicios básicos. Pareciera que no sólo se atendió de manera insuficiente las necesidades de la población (con respecto a los niveles anteriores a 1980) sino que dicha atención fue cada vez más menor. El esfuerzo nacional en la vivienda tuvo, entonces, un alcance meramente sectorial.

Cuadro A.3
**COSTA RICA: PRODUCCIÓN DE VIVIENDA E INVERSIÓN PÚBLICA REAL POR HABITANTE
1980-1991**

Años	Inversión real por habitante (Monto)	Índice (1)	Producción de viviendas (Número)	Índice (2)	Razón de inversión a vivienda (1) / (2)
1980	2.349,64	100,00	18.149	100,00	1,00
1981	1.766,22	75,17	15.438	85,06	0,86
1982	1.184,04	50,39	13.459	74,16	0,68
1983	1.278,93	54,43	11.892	65,52	0,83
1984	1.463,25	62,28	16.311	89,87	0,69
1985	1.435,40	61,09	15.909	87,66	0,70
1986	2.121,89	90,31	16.110	88,77	1,02
1987	2.160,61	91,95	18.526	102,08	0,90
1988	2.204,22	93,81	21.748	119,83	0,78
1989	2.175,09	92,57	22.089	121,71	0,76
1990	2.297,35	97,77	23.750	130,86	0,75
1991	2.427,16	103,30	21.179	116,70	0,89

Fuente: Tomado de Vargas (1993b), Cuadro V-1.

No se dispone de la información necesaria para actualizar el cuadro anterior utilizando los mismos criterios del autor. Sin embargo, si se toman los datos de los gastos de capital totales del Estado, en términos reales por habitante (que arrojan cifras similares a las que aparecen consignadas en la segunda columna del Cuadro A.3), se llega a la conclusión de que la tendencia a la disminución continúa y que 1991 fue un año atípico. Lo anterior se debe a que, por un lado, los gastos de capital mencionados muestran un comportamiento fluctuante alrededor de un nivel menor al de 1991, y por otro lado, el número de viviendas construidas siguió aumentando, como se vio en el Cuadro A.2. Todo ello apuntó hacia una profundización del fenómeno descrito en los párrafos precedentes.

En resumen, como resultado del crecimiento espacialmente desordenado de la oferta de vivienda, y en un contexto de contracción de la inversión pública asociada, se produjo una saturación de la infraestructura de servicios en algunos municipios metropolitanos que aún no ha sido resuelta del todo.

La conclusión que de ahí se desprende es que en Costa Rica se construyó muchas casas, pero la calidad de vida de la población pudo haber disminuido. Esta disminución se expresaría, en concreto, en el deterioro de la red vial; en los servicios de transporte colectivo; en la calidad de los servicios de salud, educación o de recolección de basura, etc., por la falta de un nivel correspondiente de inversión pública.

Para corregir esa tendencia, es necesario concebir un programa intersectorial de inversiones que permita atender integralmente estos problemas, haciendo énfasis, más allá de la producción de un determinado número de soluciones habitacionales, en la calidad de los proyectos que se desarrollan.

B. SUBSIDIOS A LA VIVIENDA

1. Antecedentes y presentación

En los siete primeros años de la década pasada, la accesibilidad a la vivienda y la atención habitacional se redujeron en Costa Rica.

A mediados de esta década, la capacidad de compra de las familias para adquirir una solución habitacional en el mercado (accesibilidad habitacional) se había reducido, como resultado principalmente del deterioro del ingreso familiar disponible, la elevación de los precios de las viviendas y el endurecimiento de las condiciones financieras del crédito hipotecario. Por otra parte, la capacidad del sistema institucional público y privado para proveer soluciones habitacionales, mediante las actividades de construcción y financiamiento (atención habitacional) también se había contraído en forma muy significativa. Las expectativas¹¹ de la población de adquirir vivienda en esos años eran muy reducidas. El déficit habitacional, como consecuencia de lo anteriormente apuntado, se había incrementado.

A este punto, la vivienda se convirtió en una preocupación generalizada en el país.

Para poder atender a una población, en una situación como la descrita, era necesario ampliar la capacidad de pago de las familias e incorporar a la demanda efectiva de vivienda a sectores tradicionalmente excluidos. Era indispensable compensar la distorsión en las tasas de interés y el margen de intermediación generada por la presión del Estado en el mercado financiero. Resultaba urgente la reactivación del sector de construcción y del sector institucional —público y privado— así como la generación de procedimientos y mecanismos. También era imprescindible el restablecimiento de las expectativas en la población.

La preocupación generalizada fue suficiente para formar un consenso de todos los partidos políticos alrededor de una proposición de creación de una nueva institucionalidad, con las fuentes de recursos identificadas y con los mecanismos necesarios establecidos.

La institucionalidad pública y privada, los recursos y los sectores sociales fueron movilizados para reactivar la satisfacción de las necesidades en materia de vivienda, a partir de la aprobación consensual de la ley de creación del sistema financiero nacional para la vivienda (ley 7052), en 1986.

El Sistema Financiero para la Vivienda se creó sobre la base de la transformación y articulación de muy diversos organismos (las instituciones públicas dedicadas a vivienda, el sistema de ahorro y préstamo, bancos públicos y privados, y las cooperativas) concebidos como entidades autorizadas por un ente rector, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), definido como de segundo piso. En la ley se diferenciaron dos fondos: i) uno de subsidios, el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), con cargo al presupuesto nacional y ii) otro, llamado Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), que se genera y opera bajo condiciones de mercado. También la ley precisó un conjunto de condiciones e instrumentos para regular la operación del sistema, en lo relativo a los subsidios y los créditos.

Entre estos instrumentos de la ley fue creado el Bono Familiar de Vivienda (BFV). Este bono es un subsidio directo a las familias cuyo ingreso familiar sea inferior a cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción, aplicado por una sola vez. En general, el BFV se diseñó para acompañar una operación crediticia tramitada por algún ente autorizado en el marco de las regulaciones del sistema; además su asignación específica estuvo a cargo del Banco Hipotecario de la Vivienda. Este fue el instrumento de ampliación del mercado, para incorporar a la demanda efectiva de vivienda a sectores medios y bajos.

Este apartado describe en detalle los impactos en la accesibilidad y la atención habitacional de tales decisiones, en particular en lo relacionado con el fondo de subsidios (FOSUVI) y el bono de vivienda.

2. La accesibilidad habitacional y la distribución del ingreso¹²

En un primer momento la accesibilidad habitacional parece depender directamente de la estructura de distribución de ingresos de una sociedad. Así, podría suponerse que entre más desigual sea la estructura de ingresos del país, menor la accesibilidad habitacional de la población y más concentrada en pequeños grupos; y a la inversa.

En Costa Rica, por ejemplo, la distribución de ingresos es marcadamente desigual (Sauma y Trejos: 1990). En el Gráfico B.1 se relacionan los deshiles de ingreso familiar con el de estrato de ingreso, este último empleado casi con exclusividad en el Sistema Financiero de Vivienda desde la misma ley y que queda definido en términos de salarios mínimos de un obrero de la construcción.

En ese Gráfico B.1 se muestra que por debajo de un salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción está cerca del 25% de las familias. Por debajo de cuatro salarios mínimos, nivel aceptado para las familias elegibles al subsidio habitacional, se encuentra el 81%. Nótese que esto significa que quedan excluidos del subsidio únicamente los dos últimos deshiles de ingreso.

La relación entre estructura de distribución de ingreso y accesibilidad habitacional no es tan simple. Las estructuras tienden a ser relativamente estables en el tiempo mientras que la accesibilidad habitacional no: hay épocas de gran demanda efectiva de vivienda seguidas de otras de baja demanda. Ello indica que otros son los factores que intervienen activamente en la determinación de la accesibilidad.

3. La evolución de algunos factores determinantes de la accesibilidad

La accesibilidad habitacional es un concepto más complejo y dinámico de lo que a primera vista pueda parecer. La capacidad de compra de las familias no depende únicamente de su ingreso disponible sino también de otros factores como las condiciones del financiamiento habitacional o la inflación (costos) en el sector de vivienda. Es un resultado de la combinación de al menos tres factores.

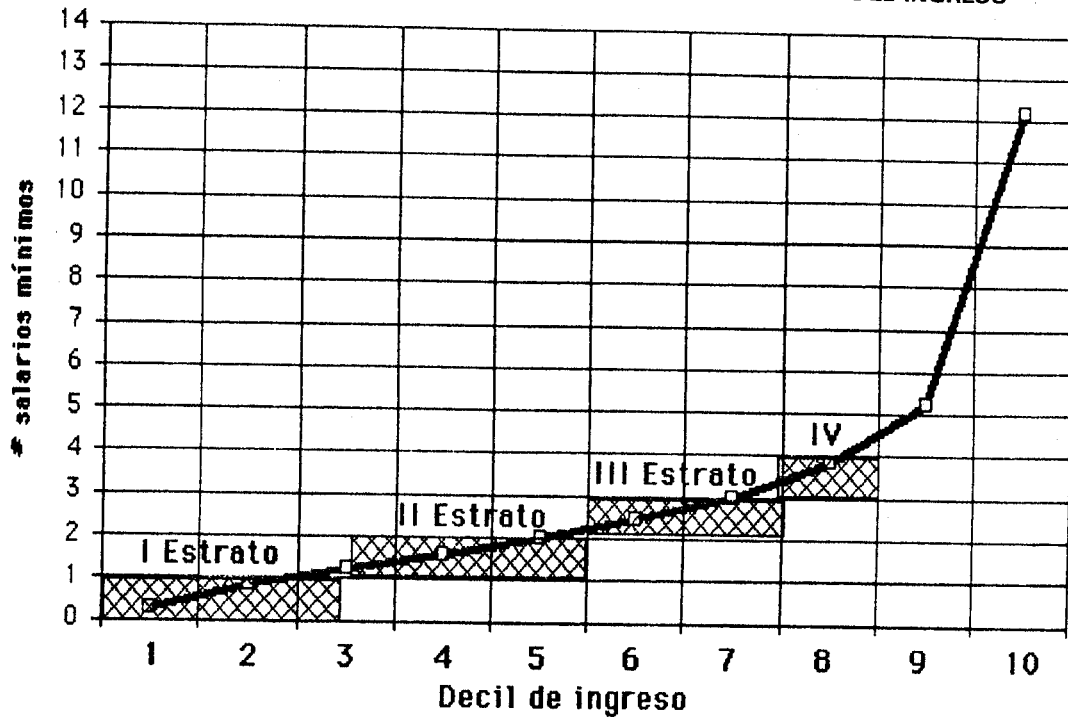
$$\text{Accesibilidad} = f(I_f, C_f, P)$$

Donde: I_f : Ingreso familiar disponible

C_f : Condiciones de financiamiento (plazo e interés)

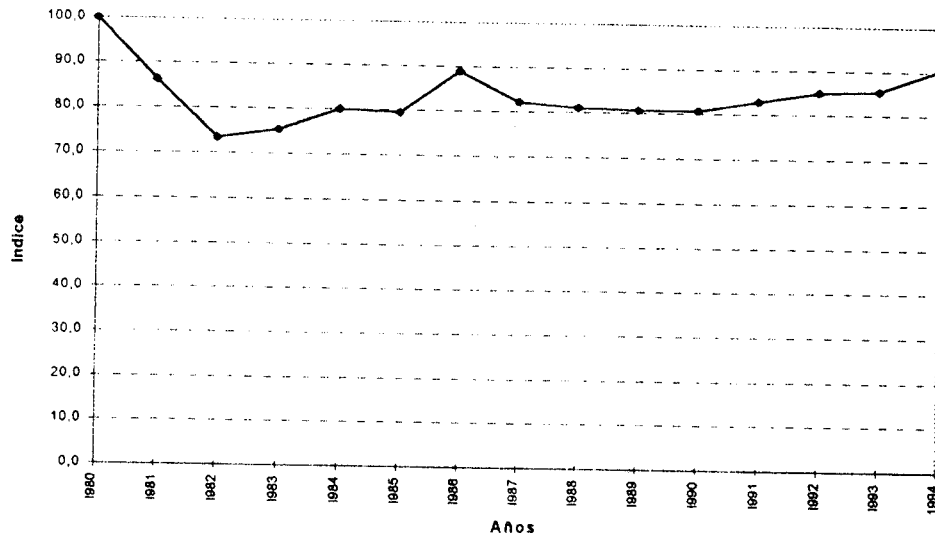
P : Precio de la solución habitacional.

Gráfico B.1
COSTA RICA: ACCESIBILIDAD HABITACIONAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



Fuente: Datos de distribución del ingreso de Sauma y Trejos (1990) y elaboración propia.

Gráfico B.2
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DEL INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE REAL 1980-1994



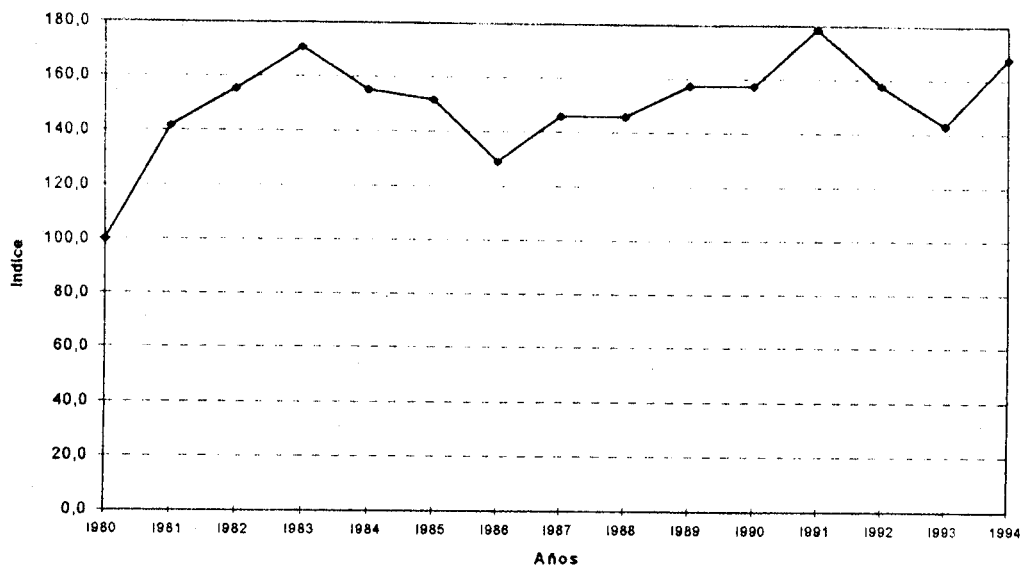
Fuente: Elaboración propia con base en información primaria de Cuentas Nacionales (Banco Central de Costa Rica) y CELADE.

A continuación se analiza el comportamiento de cada uno de estos factores. En general, para facilitar la comprensión de los cambios se recurre a números índices, con año base 1980.

Los ingresos familiares se miden por la evolución del índice del ingreso, corregido por el número de familias; es un número índice que expresa un promedio por familia del Ingreso Nacional Bruto. Durante el período 1980 a 1994, el índice del ingreso familiar disponible real experimentó una disminución. A la caída registrada durante la crisis económica de 1980-1982 de más de un 25%, siguió una leve recuperación en los años de 1983 a 1986. Esta recuperación situó el nivel del ingreso familiar disponible alrededor de un 20% por debajo del nivel de 1980. Durante el cuatrienio de 1987 a 1990, el ingreso familiar disponible real inició una nueva, persistente pero leve tendencia regresiva. Desde 1991, el índice de ingreso familiar ha tenido un comportamiento creciente, aunque no se ha alcanzado el nivel de 1980.

Las condiciones de financiamiento se aproximan mediante un indicador basado en la cuota hipotecaria, en función del plazo y la tasa de interés. Ese indicador expresa, con un número índice, la evolución de la cuota por cada colón solicitado como crédito. Durante el período de 1980 a 1994, las condiciones del financiamiento habitacional atravesaron por varias etapas. La primera etapa correspondió a los años de 1980 a 1983. Se caracterizó por un alza sistemática de las tasas activas de las operaciones de largo plazo y una reducción del plazo de las hipotecas. Esto provocó un fuerte encarecimiento del crédito. La segunda etapa abarcó de 1984 a 1986. Las tasas activas descendieron, aunque por encima del nivel de 1980, y el plazo de las obligaciones hipotecarias se amplió. Esto provocó un abaratamiento del crédito. La tercera etapa cubrió de 1987 a 1991. Se caracteriza por un encarecimiento paulatino del crédito, dentro de un marco de relativa estabilidad. En los años 1992 y 1993 se produjo un decrecimiento de las tasas de interés, bajo condiciones de estabilidad monetaria. En 1994 las condiciones de financiamiento se deterioraron.

Gráfico B.3
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE LAS CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO
1980-1994**

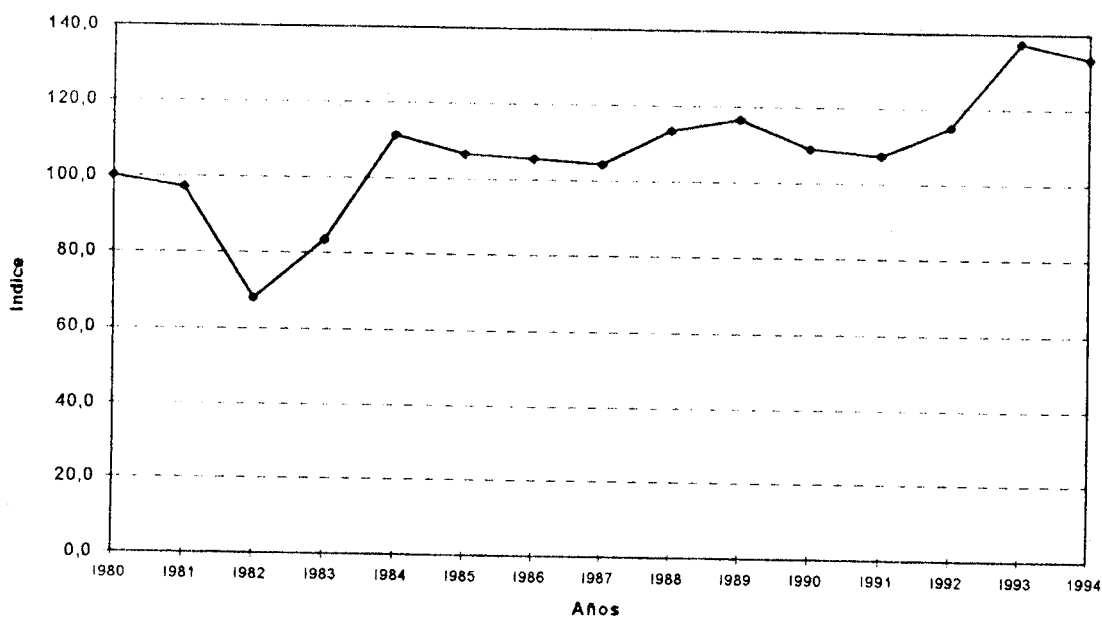


Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Hipotecario de la Vivienda.

El costo de la vivienda popular es determinado por varios factores, de carácter no financiero como los precios de los materiales, mano de obra, tierra, etc. (medidos en el índice de precios de la vivienda popular) y financiero, aquellos asociados al costo de los recursos de corto plazo. Para aproximar el costo real se deben considerar las tasas de interés y los costos de la vivienda excluido el efecto de la inflación correspondiente del año. Así, para calcular el costo de la vivienda popular real, ésta se aproxima mediante la distinción del crecimiento del precio específico del bien vivienda y del crecimiento de los precios en general.

La caída del índice del costo real de la vivienda popular en 1980-1982 expresa las tasas de interés reales negativas del período. Con posterioridad no se presentaron tasas de interés negativas en el financiamiento de corto plazo de la construcción de vivienda. A partir de 1984, fue sistemáticamente superior al registrado en 1980 y mostró oscilaciones relativamente leves. El inicio de operaciones a gran escala del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en 1988 estuvo asociado a un incremento en el costo de la vivienda popular durante los años de 1988 y 1989. Sin embargo, éste luego descendió en los primeros años de la presente década. La modificación de la ley del Sistema Financiero de Vivienda, con el consiguiente muy significativo incremento del Bono Familiar de vivienda, pudiera explicar el crecimiento experimentado en 1993 y 1994, junto con intervenciones en la regulación de la tasa de interés. En general, el precio de la vivienda popular se encareció en términos reales durante el período 1980-1994, con excepción de los años 1980-1982. Ello dice que los costos de construcción, incluidos los financieros, tendieron a elevarse un poco más rápidamente que la inflación general.

Gráfico B.4
COSTA RICA: ÍNDICE DEL COSTO REAL DE LA VIVIENDA POPULAR
1980-1994



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cámara Costarricense de la Construcción y del BANHVI.

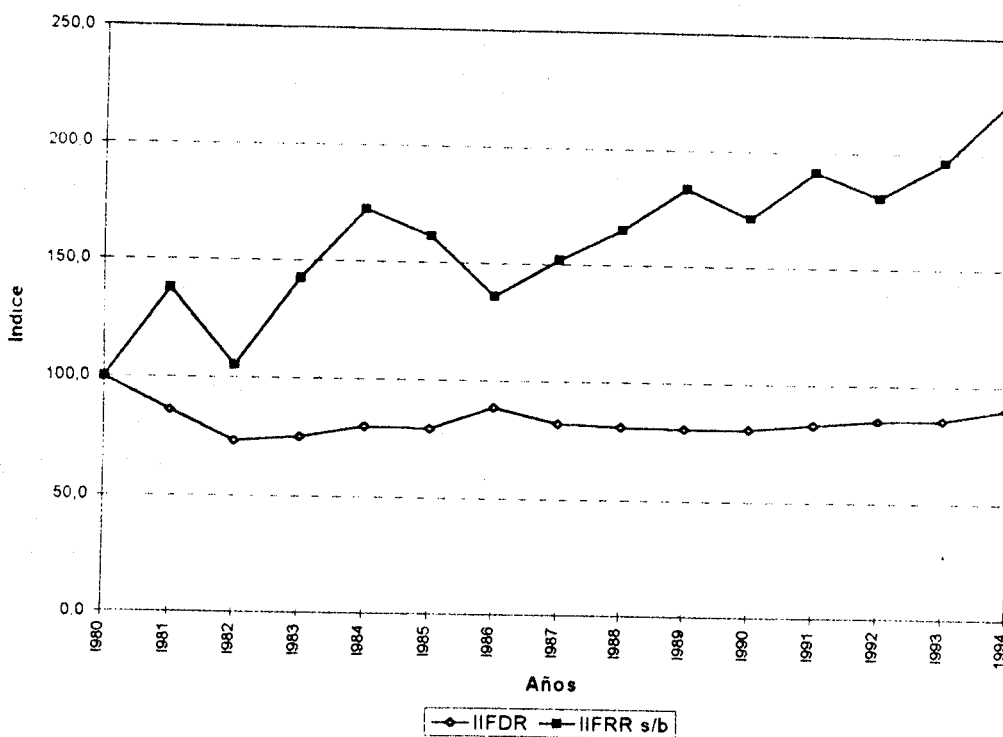
4. Lo disponible y lo requerido: El índice de accesibilidad habitacional

La combinación de todos estos factores se efectúa mediante la definición de un índice de accesibilidad habitacional que permite comparar la evolución de la accesibilidad a lo largo del tiempo. Es un índice compuesto, formado de la relación entre dos índices: el índice del ingreso familiar disponible, como numerador, y el índice del ingreso familiar requerido, como denominador.

El índice de ingreso real familiar disponible expresa la evolución del ingreso familiar, descontada la inflación, que en promedio puede emplearse para la adquisición de una solución habitacional. Se calcula según lo explicado con anterioridad.

El índice de ingreso familiar requerido expresa la evolución del ingreso familiar requerido para adquirir una vivienda, a precios constantes o reales. El ingreso requerido es afectado por las condiciones del financiamiento de largo plazo, por las condiciones del financiamiento de corto plazo y por los precios de la vivienda popular. Se utiliza como deflator al índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos de la Dirección General de Estadística y Censos.

Gráfico B.5
COSTA RICA: ÍNDICE DEL INGRESO FAMILIAR REQUERIDO REAL (IIFRR) E ÍNDICE DEL INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE REAL (IIFDR s/b) 1980-1994

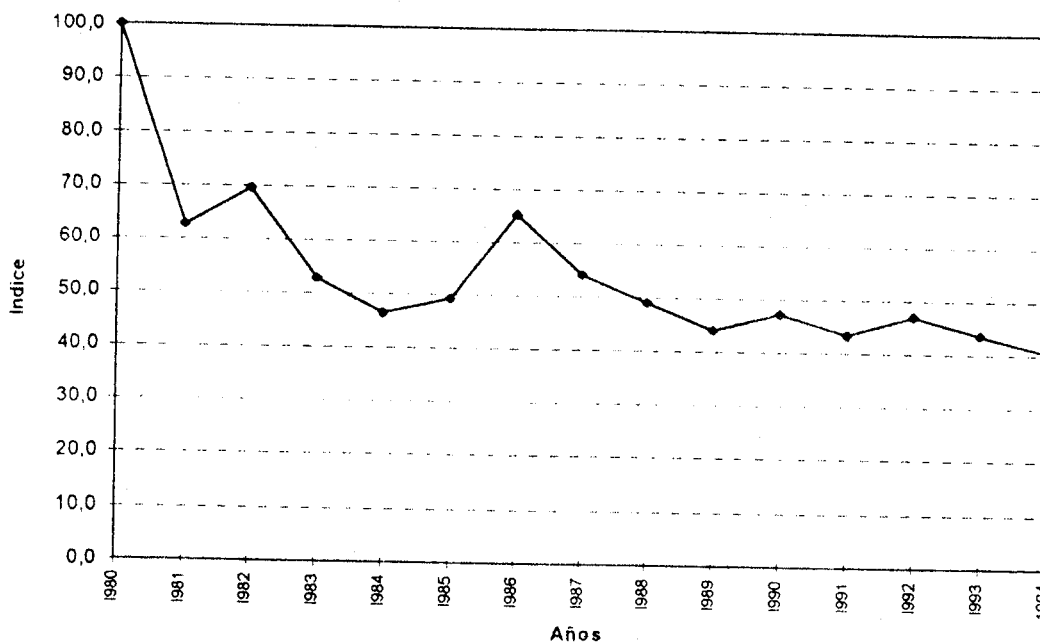


Fuente: Cuentas Nacionales (Banco Central de Costa Rica), CELADE, BANHVI y Cámara Costarricense de la Construcción. Elaboración propia.

Durante el período 1980 a 1994, el comportamiento del ingreso familiar requerido y del ingreso familiar disponible reales fue inverso. El ingreso requerido aumentó a más del doble: en 1994 el índice era casi 223% (1980 base 100). En cambio el ingreso disponible disminuyó en un 10% en estos años, aunque tuvo su punto más bajo en 1982, con más de un 25% de reducción.

El resultado de este comportamiento fue una profunda y sistemática caída en la accesibilidad habitacional de la población a lo largo del período 1980-1994: la capacidad de compra de las familias se deterioró sustancialmente como resultado de la acción combinada de la disminución de los ingresos disponibles, del encarecimiento de los créditos y el aumento de los costos de construcción. Si se toma 1980 como año base (100), la accesibilidad había caído en más de un 30% para 1982; una nueva disminución colocó el índice en 45, en 1984, un 55% menos que 1980. Luego de un incremento durante 1985 y 1986, se inició una nueva tendencia al deterioro de la accesibilidad sin bono, que llegó al punto más bajo del período en 1994, cuando el índice disminuyó a 40.

Gráfico B.6
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD SIN BONO FAMILIAR
1980-1994



Fuente: Cuentas Nacionales (Banco Central de Costa Rica), CELADE, BANHVI y Cámara Costarricense de la Construcción. Elaboración propia.

Las estrategias para enfrentar el deterioro de la accesibilidad han sido de muy diversa índole: el área de construcción se ha reducido, la infraestructura que acompaña a la construcción ha sido menor o de inferior calidad, los acabados de las viviendas populares han disminuido.

5. La corrección de la accesibilidad por los subsidios habitacionales

Con la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y del Banco Hipotecario de la Vivienda como ente rector, se estableció un régimen de subsidios habitacionales, con financiamiento proveniente del Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI). Se trata de un subsidio directo a la demanda, llamado Bono Familiar de Vivienda (BFV), que se puede adjudicar a familias con ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción. Inicialmente solo financió la compra o construcción de vivienda, pero como se comentó con anterioridad, en la actualidad se prevén fórmulas para utilizarlo en la reparación de viviendas o en la adquisición de lotes para construcción.

El BFV opera como un complemento a los créditos hipotecarios en condiciones de mercado que las familias adquieren, excepto para las familias más pobres en donde el subsidio es el único financiamiento.

Los subsidios para vivienda tuvieron un fuerte efecto correctivo sobre la evolución de la accesibilidad habitacional. Este efecto correctivo permitió atenuar el deterioro de la accesibilidad o una ampliación de la misma entre 1990 y 1991.

La corrección ha sido de distinta magnitud según estrato de ingreso (ver Gráfico B.7), por el carácter progresivo del subsidio habitacional. Las familias de menores ingresos mensuales han sido las más favorecidas: en el caso de aquellas con ingresos equivalentes a un salario mínimo de la construcción, la corrección permitió aumentar la accesibilidad en más del doble; en las de ingresos inferiores a dos salarios mínimos de la construcción, la corrección fue del orden del 50%. Para aquellas familias de ingresos inferiores a un salario mínimo, conforme este se aproxime a cero, la accesibilidad se habrá incrementado en cifras muy amplias.

En nuestro criterio, la corrección en la accesibilidad por los subsidios habitacionales generó una fuerte distorsión a partir de 1990 para las familias con ingresos menores a un salario mínimo. Por una decisión de política, el monto máximo del Bono Familiar de Vivienda para este estrato se aumentó a casi US\$ 5 000¹³ en 1990 (pasando de US\$ 2 855 en abril a US\$ 5 175 en noviembre de ese año), sin ninguna proporción con los montos máximos de Bono Familiar de Vivienda aprobados para los demás estratos. El resultado fue una brecha amplia y creciente entre el primer y segundo estrato de ingreso.

Esta distorsión además fue particularmente patente por la diferencia de costos de vivienda en las regiones del país. En áreas rurales, en ocasiones los mismos beneficiarios manifestaron que ellos no requerían más allá de US\$ 2 000 a US\$ 2 500 para edificar una vivienda conforme a sus aspiraciones. Pero el monto que recibían era el mismo en cualquier zona. El resultado es que el excedente posiblemente fue invertido en otros renglones del consumo o la producción familiar.

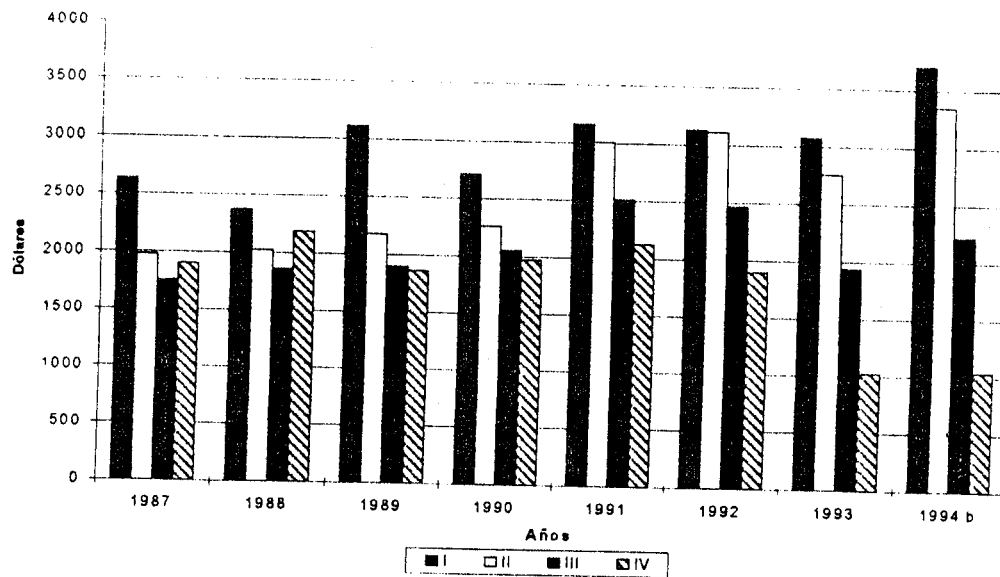
6. La atención habitacional

La creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda es el hecho más sobresaliente en la atención de las necesidades habitacionales de Costa Rica en los últimos años. El Sistema se orientó fundamental pero no exclusivamente a la atención de las familias elegibles al subsidio habitacional o bono familiar de vivienda. De acuerdo con la distribución de ingresos por quintil de 1991, un 81% de las familias estaban bajo este nivel de ingresos (Gráfico B.1).

El Sistema Financiero nacional para la Vivienda surgió como respuesta a necesidades crecientemente insatisfechas de la población. La atención de una población que

umentaba, en términos del número de créditos para vivienda, se había reducido en más de un 34% en 1983. Aunque las condiciones económicas estaban en franca recuperación con anterioridad, no fue sino con la creación del sistema financiero para la vivienda que se logró recuperar, más adelante superar con creces, el volumen de créditos hipotecarios de 1980. Cabe destacar las caídas en el ritmo que han significado los años 1991 y 1994, ambos consecuencia de la dificultad de asignar los recursos al sistema y ambos expresión de desequilibrios macroeconómicos. El Gráfico B.8 muestra la evolución del número de créditos para todos esos años.

Gráfico B.7
COSTA RICA: BONO FAMILIAR DE LA VIVIENDA PROMEDIO POR ESTRATO DE INGRESO
1987-1994
(En dólares)^a

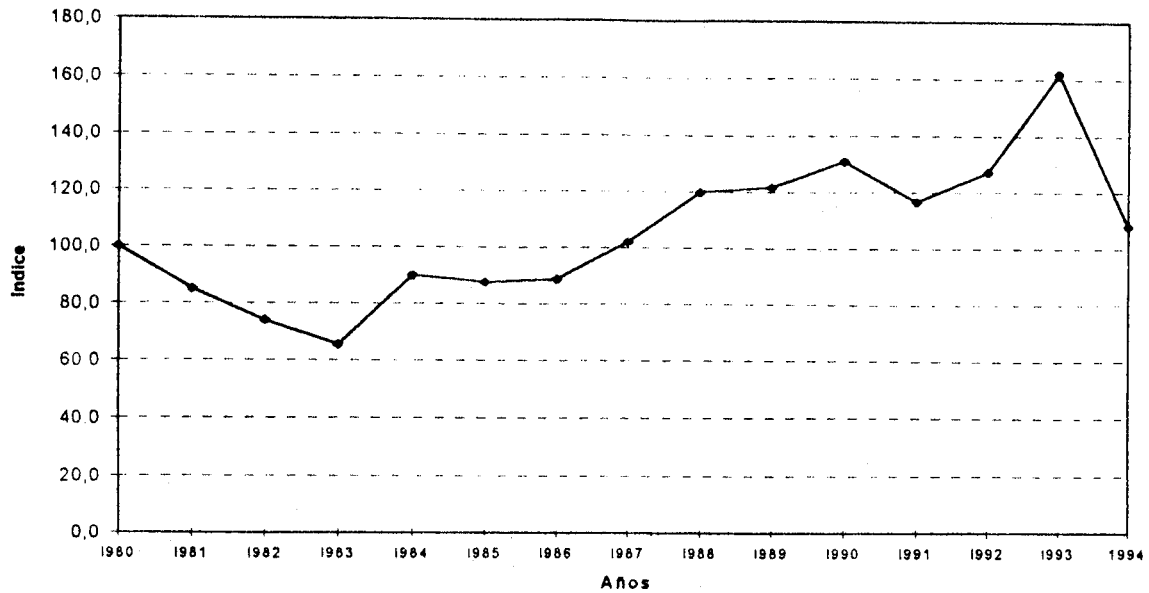


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Crédito a Largo Plazo del BANHVI.
a) Se utiliza el tipo de cambio promedio de cada año.
b) octubre de 1994.

Como podría esperarse de los cambios en los niveles de atención habitacional, durante la década de los ochenta también se registraron cambios importantes en la estructura institucional de la atención.

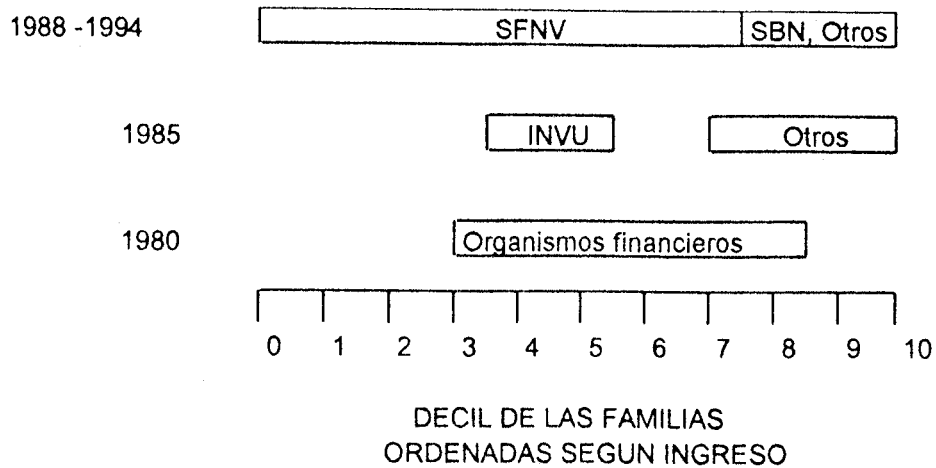
En 1980 las instituciones públicas y privadas de financiamiento habitacional atendían las necesidades de la población costarricense cuyos ingresos se ubicaban entre el cuarto y el noveno decil. El Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) se encargaban del extremo inferior del ámbito. El resto de las entidades de financiamiento (Sistema bancario Nacional y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP), compuesto por seis mutuales) atendían las familias de ingreso intermedias y superior. No existió atención significativa para las familias ubicadas entre el primer y el tercer decil.

Gráfico B.8
**COSTA RICA: ÍNDICE DEL NÚMERO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA
 1980-1994**



Fuente: BANHVI, elaboración propia.

Gráfico B.9
**COSTA RICA: ATENCIÓN INSTITUCIONAL DE DECILES DE LAS
 FAMILIAS ORDENADAS SEGÚN INGRESO, EN TRES PERÍODOS**



Hacia la mitad de la década, la estructura institucional se había modificado regresivamente, en consonancia con la caída en los niveles de atención. La mayoría de las entidades de financiamiento habitacional se concentraron en las familias ubicadas por encima del séptimo decil. El IMAS y el INVU se quedaron atendiendo a la población de ingresos bajos. A la exclusión tradicional de las familias de menores ingresos (por debajo del cuarto decil), se sumó una nueva: la desatención de aquellas ubicadas entre el sexto y séptimo decil, por encima de la población meta del IMAS e INVU, pero por debajo de la población de interés del resto de las entidades de financiamiento habitacional.

La creación y posterior desarrollo del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda provocó directa o indirectamente tres cambios importantes en la estructura institucional de atención. Por primera vez, esta estructura se abre a las familias de menores ingresos (deciles primero a tercero), corrigiendo además la brecha creada a mitad de la década (no atención de deciles sexto y séptimo).

Por otro lado, se produjo una ampliación de la estructura institucional. Nuevas entidades de financiamiento habitacional públicas y privadas empezaron a participar de manera significativa en la atención. Entre las privadas destacan las cooperativas (FEDECREDITO, UNACOOOP y COOCIQUE) y las fundaciones (Fundación Costa Rica-Canadá y FUPROVI). Entre las públicas cabe destacar a la Comisión Especial de Vivienda (CEV). Paralelamente se crea el Programa Nacional de Bambú.

Por último, una parte importante de la estructura institucional se encargó de la atención de la vivienda para las familias de bajos ingresos. Anteriormente esta tarea había sido delegada al INVU e IMAS. Al final de la década un amplio grupo de instituciones (mutuales, fundaciones, cooperativas, bancos públicos) participaban en el financiamiento de la vivienda para las familias elegibles al subsidio habitacional (Cuadro B.1).

Dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda existe una tendencia a una creciente participación de entidades públicas en la atención habitacional, aunque durante el período 1988-1995 son las entidades privadas las que efectúan la mayor parte de la tarea.

Una distorsión importante en la estructura institucional de atención que ocurrió paralela al desarrollo del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda fue la creciente participación de la Comisión Especial de Vivienda (CEV) a partir de 1990. Amparada a una muy flexible legislación para los desastres naturales, que permitió declarar a los asentamientos en precario como "desastre nacional", la CEV fue en principio una respuesta pragmática ante la inoperancia del INVU e IMAS para ejecutar con agilidad un programa nacional de erradicación de asentamientos en precario. En vez de reformar estas instituciones, se creó una nueva entidad que supuestamente desaparecería al cabo de unos años, en el marco de una legislación inapropiada para el financiamiento habitacional.

En los dos primeros años las principales fuentes de financiamiento de la CEV fueron externas al Sistema, pero luego éste se convirtió en el principal proveedor mediante operaciones de financiamiento que alteraron la naturaleza de las políticas financieras del BANHVI. La CEV consumió anualmente millones de dólares y desarrolló una cantidad muy grande de proyectos habitacionales mediante contrataciones con empresas privadas y participación comunal. Hace unos años se inició un proceso de desmantelamiento de la CEV, ordenado por la Corte Suprema de Justicia.

Está por efectuarse una evaluación financiera y operacional exhaustiva de la CEV, para proceder a su liquidación y establecer las pérdidas. Más importante, está por verse cuál institución tendrá la capacidad para proseguir con el programa nacional de erradicación de tugurios.

Cuadro B.1
COSTA RICA: NÚMERO DE OPERACIONES FORMALIZADAS CON EL BONO FAMILIAR DE LA VIVIENDA POR ENTIDAD, 1987-1995

Años	Total	Entidades autorizadas				
		Mutuales	Cooperativas	I. estatales	Bancos	Otras
1987	91	91	0	0	0	0
1988	7592	3865	2430	560	303	434
1989	13421	5189	2177	2696	1855	1504
1990	15453	5202	2217	2671	3758	1605
1991	15007	6240	1988	1007	4152	1440
1992	15239	5915	1975	2171	3694	1484
1993	16848	7062	3309	3841	1077	1559
1994	9398	4501	1877	1373	466	1181
1995 ^a	15689	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos del BANHVI.

NOTA: Información provista telefónicamente por el Lic. Juan de Dios Ríos del BANHVI.

Otra posible distorsión en lo que es la atención de la demanda de vivienda procede de la creación, por parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y operación de Comisiones Cantonales de Vivienda, a partir de 1994. Estas comisiones han operado en el trámite de solicitudes de subsidio, con atribuciones para la asignación de prioridades en el otorgamiento de subsidios, elaboración de listas de beneficiarios de subsidios y planes de vivienda de los cantones.

C. AHORRO PREVIO DE LOS BENEFICIARIOS

El ahorro previo como requisito para solicitar un crédito hipotecario ha sido un instrumento subutilizado para la captación de recursos en el sector vivienda en Costa Rica. Aun cuando diferentes instituciones brindan la posibilidad de ahorrar para el financiamiento de la vivienda, son pocas las que consideran ese ahorro como requisito para la obtención de un crédito. Este es el caso de las cooperativas y del Sistema de Ahorro y Préstamo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Paradójicamente, en las mutuales de ahorro y préstamo, los recursos que se acumulan por esta vía se consideran como un complemento para cubrir la parte no financiada de la vivienda, pero en la actualidad no existe obligación previa de ahorrar determinada cantidad para solicitar un préstamo.

En un principio, quienes tramitaban un subsidio en el SFNV debían ahorrar un porcentaje del valor de la vivienda que aspiraban adquirir. Ese porcentaje podía significar entre 5% y 15% de dicho valor, dependiendo del nivel de ingresos de la familia solicitante. No obstante lo anterior, la creación del SFNV provocó una reducción en la captación general de ahorros para vivienda, pues la meta de ahorro de las familias se redujo considerablemente. A partir de 1990, se elimina la condición de ahorro obligatorio en el SFNV. Pero la preocupación por asegurar un flujo permanente de recursos hacia el sector vivienda, menos dependientes del Presupuesto Nacional, hacen que se retome inmediatamente el interés por incrementar la participación del ahorro dentro del financiamiento total de una vivienda, por lo que se formuló una serie de propuestas en este sentido que se discuten más adelante.

1. El establecimiento del SFNV y las captaciones de ahorro para vivienda

Entre 1984 y 1991, las captaciones de ahorro no superaron el 10% del total de recursos movilizados para atender las necesidades de vivienda de la población. Con la entrada en operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), en 1987, esta proporción disminuyó a niveles por debajo del 5%, alcanzando el punto mínimo (3.9%) en 1989 (ver Cuadro C.1).

Entre las razones que justifican esta contracción del ahorro de los beneficiarios se pueden citar las siguientes:

En primer lugar, la década de los ochenta y los primeros años de la de los noventa se han caracterizado por niveles de inflación superiores al 15% anual y en algunos casos (como en 1988, 1991 y 1992) por encima del 25%. Este comportamiento de la inflación está asociado al desbalance fiscal propiciado, en gran medida, por el aumento del endeudamiento interno del Gobierno. La ausencia de medidas correctivas de este desequilibrio (que podrían tener un impacto político significativo), contribuye a agudizar la situación, que tiende además a mostrar un comportamiento estrechamente asociado con el ciclo electoral (Estado de la Nación, 1995).

Cuadro C.1
**COSTA RICA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DEL AHORRO EN LA CAPTACIÓN TOTAL
 DE FONDOS EN EL SISTEMA FINANCIERO PARA LA VIVIENDA, 1984-1991**
(En millones de colones)

Año	Ahorro captado (1)	Total captado SFNV (2)	Relación (1) / (2)
1984	207,97	2.675,93	7.77%
1985	232,13	3.665,22	6.33%
1986	277,33	3.900,22	7.11%
1987	303,93	7.381,90	4.12%
1988	359,48	8.787,52	4.09%
1989	509,00	13.134,62	3.88%
1990	608,00	12.481,39	4.87%
1991	1.027,00	12.318, 21	8.34%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Vargas (1993).

Lo anterior trae aparejado un desestímulo importante al ahorro por libreta (utilizado mayoritariamente por las cooperativas y las mutuales de ahorro y préstamo) en dos sentidos: Por un lado, debido a los niveles de inflación registrados, el rendimiento real sobre estos ahorros ha sido negativo en casi todos los años entre 1985 y 1991.

Por otra parte, la masiva participación del Estado en el mercado financiero ha presionado las tasas de interés activas y pasivas al alza, lo que implica, por un lado, un aumento en el rendimiento de otras formas de captación de ahorros (como los certificados de depósito a plazos, etc.); y por otro lado, una presión sobre las tasas de interés de los créditos para vivienda — como se detallará en el siguiente apartado de este informe —, las cuales han mostrado un comportamiento fluctuante entre un 19.5% en 1986 y un 28.1% en 1991, alcanzando el 26.3% en 1994.

En segundo lugar, con la introducción del subsidio denominado “Bono Familiar de Vivienda” (BFV), creado mediante la Ley N°7052, se redujo la participación real del beneficiario en el financiamiento del costo de la vivienda. Esto no quiere decir, sin embargo, que el beneficiario no tenga ninguna participación en dicho financiamiento, pues incluso cuando se le otorga un bono equivalente al 100% del valor de su vivienda, debe cubrir los denominados gastos de cierre — que pueden llegar a representar más de un 10% del valor del inmueble.

Con base en información de la Dirección de Crédito del BANHVI (1994), el aporte familiar como porcentaje del crédito otorgado se mantuvo por debajo del 7% entre 1987 y 1990, experimentando un notable incremento en los años subsiguientes, hasta alcanzar un máximo del 34.6% en 1993 (ver Cuadro C.2).

2. El ahorro previo en los años noventa

La inestabilidad de los recursos movilizados hacia el sector vivienda (sobre la que se discute más adelante), ha sido causa de preocupación desde la creación del SFNV, pues pone en peligro la propia estabilidad del sistema, particularmente en lo que al cumplimiento de sus metas sociales se refiere.

Cuadro C.2
**COSTA RICA: RELACIÓN ENTRE EL APOORTE FAMILIAR Y EL CRÉDITO OTORGADO PARA
 EL PERÍODO 1987-1993**
(En millones de colones)

Año	Crédito (1)	Aporte familiar (2)	Relación (2) / (1)
1987	14,2	0,6	4,23%
1988	1.392,0	72,6	5,22%
1989	2.804,6	163,4	5,83%
1990	3.288,1	227,5	6,92%
1991	2.652,1	477,3	18,00%
1992	2.990,9	832,2	27,82%
1993	4.600,6	1.590,5	34,57%
TOTAL	19.535,1	3.812,1	19,51%

Fuente: Dirección de Crédito del Banco Hipotecario de la Vivienda.

Ante esta situación se han barajado una serie de propuestas tendientes a reducir la dependencia de fuentes externas, cuya variabilidad en cuanto a montos y áreas de interés ha sido evidente a lo largo de las últimas dos décadas, y de recursos del sector público, altamente sensibles a los cambios en la jerarquización de las prioridades de gobierno. El problema habitacional se consideró prioritario durante las administraciones que asumieron el poder en 1986 y en 1990. Sin embargo, a partir de 1994, aunque se mantiene el sector vivienda como un sector de interés, la atención del gobierno en el área social se ha desplazado hacia la atención integral de la pobreza y el mejoramiento de los servicios del Estado en salud y educación.

Adicionalmente, los recursos públicos que se destinan al SFNV por ley, nunca han tenido un cumplimiento del ciento por ciento, como se detalla en el apartado D de este trabajo.

Desde principios de los años noventa, las Entidades Autorizadas del SFNV han iniciado una campaña para captar el ahorro de sus asociados y atraer nuevos ahorrantes. En este sentido, las mutuales de ahorro y préstamo han tenido un desempeño destacable. Entre 1989 y 1994, la captación de ahorro por libreta aumentó en 634% (ver Cuadro C.3). Este aumento ha significado un avance frente a las captaciones obtenidas con el mismo medio por los bancos comerciales estatales, pues pasó de representar poco más del 10% del total ahorrado por libreta, a 14% en 1994.

A lo largo del año 1995 las mutuales lanzaron campañas captar nuevos nichos de ahorro en el mercado: jóvenes, niños, grupos gremiales, etc.

Adicionalmente, los fondos captados por las mutuales mediante depósitos a plazo y participaciones hipotecarias (que representan dos terceras partes de las captaciones totales) también han crecido, aunque a un ritmo inferior al del ahorro por libreta. Entre 1989 y setiembre de 1994 aumentaron dos veces y media.

No obstante la favorable evolución de las captaciones de ahorro por parte del Sistema Mutual de Ahorro y Préstamo, que es el mayor proveedor de viviendas dentro del sistema financiero (Zawadski, 1992), no se ha trabajado aún en el fortalecimiento y expansión del ahorro contractual para la vivienda, que podría garantizar un flujo aún mayor de recursos hacia el sistema.

Cuadro C.3
COSTA RICA: CAPTACIÓN DEL SISTEMA MUTUAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO
1989-1994
(En millones de colones)

Años	Ahorro Libre	Depósitos a Plazo y Participaciones Hipotecarias
1989 ^a	509,0	3.789,4
1990	608,0	4.117,7
1991	1.027,0	5.548,8
1992	1.936,6	6.305,8
1993 ^b	2.711,2	8.930,6 ^c
1994	3.736,7	15.420,25

Fuente: Elaboración propia con base en datos de:

^a Zadwadski (1992).

^b Boletín estadístico de la Federación de Mutuales de Ahorro y Préstamo de Costa Rica. Febrero de 1995.

^c Estimado con base en el Boletín estadístico de la Federación de Mutuales de Ahorro y Préstamo de Costa Rica. Marzo de 1994.

3. El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

La única entidad que cuenta con planes definidos de ahorro habitacional es el INVU. A través de su Departamento de Ahorro y Préstamo ofrece nueve modalidades de contratos, combinando plazos para la realización del ahorro y la amortización del préstamo solicitado, con una tasa de interés fija. Los contratos de ahorro del INVU pueden destinarse a la construcción, a la adquisición de un inmueble (aunque no se vaya a residir en él), o a la reparación de viviendas de alquiler, y pueden ser suscritos por cualquier persona natural o jurídica, dentro de ciertos límites (como que una sola persona no acumule contratos por más de un determinado valor de la vivienda a ser adquirida o reparada). La rescisión de cualquier contrato de ahorro puede darse en cualquier momento, previa notificación al INVU dentro de un plazo establecido. Si ese plazo se incumple, se deduce un 2% de los ahorros acumulados por el interesado. Si, por el contrario, éste cumplió con el plan de ahorro, se le premia con el equivalente a un 8% del monto del préstamo al que tenía derecho. Cabe resaltar que en todas las modalidades, los contratos prevén el ahorro de entre un 25% y un 35% del monto suscrito, y el préstamo de la cantidad restante.

No obstante ser un mecanismo de gran potencial, su impacto como respuesta al problema habitacional que afronta el país ha sido mínima,¹⁴ sobre todo, como se ha comentado, porque la forma en que se ha instrumentalizado la política de vivienda, tanto antes como después de la creación del SFNV, no ha considerado el potencial del ahorro como fuente permanente y estable de financiamiento de las inversiones hipotecarias.

4. Propuestas para incentivar el ahorro previo de los beneficiarios

Tal como se señaló anteriormente, han habido varias propuestas para fortalecer la importancia del ahorro de los beneficiarios dentro del financiamiento de sus viviendas:

a) **Propuesta CNUAH-HÁBITAT/PNUD/FINNIDA/MIVAH (Aragao, 1990)**

En 1990, a instancias de las instituciones señaladas, se presentó un informe de consultoría (1990) que estudiaba la estrategia nacional de vivienda para Costa Rica. El informe señalaba los logros obtenidos por el programa de vivienda puesto en marcha a partir de la aprobación de la Ley N° 7052. Atribuía el aumento cercano al 30% anual en las familias beneficiadas con soluciones de vivienda, a la implantación del bono familiar de vivienda (BFV), que incrementó la capacidad de compra de aquellas y la complementó con la disponibilidad de recursos para el financiamiento adicional necesario (1990: 18). Advertía, sin embargo, acerca de la necesidad de resolver los desafíos que se le planteaban al SFNV en el campo financiero e institucional.

Con respecto al primero, el estudio señalaba:

... el problema básico consiste en como compatibilizar la continuidad de un programa fuertemente dependiente de recursos públicos con una política económica que, inclusive por fuerza de compromisos internacionales, tiene en la reducción del déficit fiscal uno de sus objetivos prioritarios, en el corto plazo (Ibid, 1990: 7).

Ante esta situación, se sugiere ampliar la participación del ahorro privado en el financiamiento de los programas de vivienda. Ello implica, por un lado, fortalecer la presencia del ahorro por libreta en el mercado financiero, para lo cual resulta necesario realizar una amplia campaña de promoción dirigida hacia los sectores con mayor potencial para las instituciones captadoras, y garantizar un rendimiento positivo sobre el ahorro, fijando una tasa de interés mínima calculada en forma similar a la "tasa de interés ajustable" (TIAB) adoptada por el Ministerio de Hacienda (Ibid, 1990: 21).

Por otro lado, resulta esencial impulsar la adopción de esquemas de ahorro contractual, de manera que se exija al solicitante de créditos hipotecarios, el cumplimiento de una meta de ahorro mínimo para tener opción al préstamo. En este sentido, quienes elaboraron el estudio propusieron dos proyectos alternativos de reglamento para fomentar el citado instrumento:

El primero es el denominado "Contrato de Ahorro Popular para la Vivienda". Está dirigido a familias con un ingreso neto menor o igual a cuatro salarios mínimos de un obrero no calificado de la construcción civil. De acuerdo con este proyecto, la familia debe cumplir con un monto determinado de ahorro previo como criterio de prioridad para acceder a un BFV. Como mecanismo de premio para quienes cumplan con el compromiso de ahorro, prevé el otorgamiento de intereses sobre el monto del bono, con el fin de mantener el poder de compra de este último.

El segundo proyecto, "Contrato de Ahorro Habitacional", se orienta hacia las familias con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos de un obrero de la construcción civil. En este caso, no se prevé la utilización del BFV. El atractivo principal de este mecanismo es la concesión de tasas de interés cercanas a las del mercado primario sobre los montos ahorrados, así como la posibilidad de salir favorecido en un sorteo que otorga al ganador condiciones preferentes en el crédito, si éste se encuentra al día con sus obligaciones de ahorro. Adicionalmente le permite a los ahorrantes acceder créditos habitacionales en condiciones similares a las del SFNV, sobre todo en lo que respecta a los plazos.

Ambos proyectos tienen en común la institución de un seguro de vida y de invalidez permanente que garantizaría a los beneficiarios del asegurado el pago de las cuotas faltantes del plan de ahorro.

b) Propuesta operacional del Programa de Ahorro-Habitacional (BANHVI)

Esta propuesta entraña un cambio radical en los mecanismos de postulación de las familias al BFV, al instituir como requisito el cumplimiento de una meta de ahorro definida en términos de un monto y un plazo de permanencia mínimos (BANHVI, 1992).

La tasa de interés a pagar sobre el ahorro habitacional, deberá ser flexible, estableciéndose un valor máximo permisible que evite un desequilibrio entre la competencia de los recursos del público y la atención de solicitudes de vivienda; es decir, evitando que la captación del ahorro se concentre en instituciones que ofrezcan condiciones muy por encima de las que están en capacidad de ofrecer las instituciones que sí están dispuestas a conceder créditos hipotecarios.

El acceso al BFV se obtiene mediante un puntaje basado en:

a) La meta de ahorro propuesta, como porcentaje del valor de la vivienda que se adquiere. Para familias que reciben hasta un salario mínimo ese porcentaje es del 4%; para las que reciben entre 1 y 2 salarios mínimos, 5%; entre 2 y 3 salarios mínimos, 6%; y entre 3 y 4 salarios mínimos, 7%.

b) Cumplimiento del plazo mínimo de ahorro sistemático. Semestralmente se analiza el cumplimiento de la meta de ahorro a través de numerales mensuales mínimos, que deben ser acumulados en forma consecutiva. Por semestre cumplido, el ahorrante gana una cantidad de puntos establecida.

c) Permanencia del ahorro. Una vez cumplido el acuerdo de ahorro, cada mes adicional de ahorro es premiado con cierta cantidad de puntos.

d) Menor bono solicitado. Por cada salario mínimo de reducción en el monto del BFV que le corresponde al solicitante, nuevamente, se le asigna un premio en puntos.

e) Número de dependientes. Se obtienen puntos por cada uno de los dependientes del ahorrante. Entiéndase por dependientes, los hijos menores de 18 años de cualquiera de los cónyuges que conformen el núcleo familiar postulante.

f) Ahorro en terreno propio. El dominio de un terreno propio puede acreditarse como parte del ahorro previo a cumplir para acceder al BFV.

El Programa estipula que toda familia que aspire a un BFV deberá cumplir con el ahorro previo, salvo en los casos de marginalidad específicamente aprobados. Las únicas modificaciones aceptadas tendrán que ver con el plazo del ahorro convenido o con el monto por ahorrar.

c) Comentarios finales

Las propuestas descritas fueron diseñadas a principios de la década de los noventa. En particular, la del BANHVI fue aprobada por la Junta Directiva en 1992. Se hizo un anuncio público acerca de la intención de implementar ese mecanismo, pero eso no se llevó a la práctica. El tema se ha vuelto a retomar recientemente. Así, en 1996 el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos afirma que la Junta Directiva del BANHVI aprobará pronto el sistema ahorro-bono (La Prensa Libre, 19/06/96: 2).

Existe consenso en el sector vivienda con respecto a la necesidad de aumentar la presencia del ahorro privado de las familias dentro del financiamiento habitacional. Sin embargo, el paso hacia la adopción de esquemas de ahorro previo no se ha dado. Es necesario llevar a cabo un proceso de concertación que facilite la implementación de este mecanismo, ampliando su utilización a otras opciones de soluciones habitacionales además de la construcción de viviendas nuevas, como la ampliación y arreglo de las unidades habitacionales existentes.

D. EL MERCADO DE CRÉDITO HIPOTECARIO

El mercado de crédito hipotecario se vio fuertemente influenciado por la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV). El cambio más significativo que introdujo fue la configuración, por primera vez, de una política de financiamiento habitacional a nivel sectorial impulsada por el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) y aplicada por casi todas las entidades participantes en el Sistema. Esta política de financiamiento alcanzó incluso a otras entidades que operaban en el campo habitacional pero que no formaban parte del SFNV.

La política de financiamiento habitacional puesta en marcha a partir de 1987, se caracterizó por:

- La aplicación de tasas activas variables, en condiciones de mercado, a los préstamos de financiamiento a largo plazo.

- La creación de un régimen de subsidios directos, el Bono Familiar para Vivienda (BFV), administrado por el BANHVI y canalizado por medio de todas las entidades autorizadas del SFNV. Este régimen tuvo un carácter complementario a los préstamos en condiciones de mercado y se basó en reglas claras de postulación, calificación y selección de beneficiarios. Una discusión más profunda sobre el BFV, sus alcances y su impacto sobre la accesibilidad a la vivienda de las familias costarricenses, se desarrolla en la parte B de este informe.

- El impulso del financiamiento de corto plazo. La entrada en operación del SFNV implicó una fuerte inyección de recursos para el financiamiento de la oferta de viviendas, en condiciones favorables para los industriales de la construcción que desarrollaron viviendas de interés social. Este financiamiento fue favorecido, además, por la puesta en marcha de un programa de erradicación de tugurios.

1. Condiciones de los créditos hipotecarios individuales a largo plazo

Dentro del SFNV existen condiciones particulares de financiamiento según el tipo de solución habitacional a la que se aspire. La definición de los tipos de vivienda corresponde a la Junta Directiva del BANHVI. En la transcripción del Acuerdo de Junta Directiva de la sesión 24-95 del 20 de marzo de 1995, se estipula que éstos se clasifican de la siguiente manera:

- Vivienda con subsidio (BFV): La operación de financiamiento recibe un subsidio total (en caso de que el ingreso familiar se igual o menor a un salario mínimo de un obrero de la construcción civil) o parcial (otorgado a familias que perciben más de uno y hasta 4 salarios mínimos) sobre el valor de la vivienda por adquirir.

Toda vivienda que ha recibido dicho subsidio será de interés social, en tanto su valor máximo no supere el tope establecido por este Banco para la declaratoria de interés social (BANHVI, 1995: 1-2).

- Vivienda sin subsidio: Para el financiamiento de este tipo de vivienda no se recibe el BFV. Sin embargo, si el valor máximo (terreno y construcción) no excede el límite establecido por el BANHVI, la vivienda puede ser declarada de interés social, lo cual exime del cumplimiento de las respectivas obligaciones fiscales y conlleva ciertos incentivos de la misma índole.

a) Tasas de interés

Los créditos, con o sin subsidio, en teoría, están sujetos a una tasa de interés ajustable. No obstante, la desregulación de las tasas de interés ha sido parcial en el caso del SFNV, pues el BANHVI define la tasa activa máxima que pueden cobrar las entidades autorizadas sobre las operaciones con subsidio. Aún más, en el caso de que exista una alteración que afecte profundamente la situación del deudor, los bancos y otras entidades autorizadas deben prorrogar los plazos, de manera que no se afecte en forma desmedida la relación entre la cuota a pagar y el ingreso del beneficiario.¹⁵

Según el modelo que utiliza el BANHVI para la fijación de las tasas de interés activas máximas, hay tres elementos que influyen su determinación:

- El costo de los recursos, calculado como el promedio ponderado de las tasas pasivas que se aplican en el programa de que se trate con corte al mes anterior.
- La comisión por los servicios del BANHVI o de la Entidad Autorizada, surgidos durante el proceso de intermediación. Esta comisión es revisada periódicamente por la Junta Directiva del BANHVI.
- El margen máximo autorizado de intermediación.

Sobre la base de las determinaciones que hace la Junta Directiva con respecto a los últimos dos componentes, las entidades autorizadas proponen al banco las tasas activas con las que operarán los créditos con subsidio. En todo caso, éstas no pueden ser superiores a veinte puntos porcentuales sobre la tasa de interés de los certificados de depósito a 6 meses plazo del Banco Nacional de Costa Rica.

En cuanto a las operaciones sin subsidio, la entidad autorizada es la que fija las tasas de interés, siempre y cuando no sobrepasen el límite mencionado para las tasas activas máximas de las operaciones con subsidio.

Asimismo, para los créditos de corto plazo, la entidad autorizada definirá tanto los montos, como el plazo y las tasas de interés. Estas últimas no deberán sobrepasar en 25 puntos porcentuales la tasa de los certificados a seis meses plazo del Banco Nacional de Costa Rica.

b) Plazos, montos y garantías

En el caso de las operaciones con subsidio parcial o total, paralelamente al otorgamiento del BFV, se concede un crédito que se respalda mediante una hipoteca en primer grado en favor de la entidad autorizada que lo tramita.¹⁶ El plazo máximo estipulado es de 15 años y el monto está dado por la diferencia entre el valor de la vivienda y el monto del subsidio.

Por su parte, las operaciones sin subsidio se realizan bajo las siguientes condiciones:

- El monto máximo del préstamo es fijado a criterio de la entidad autorizada. Aún así, éste no puede ser superior a quince veces el tope que tenga señalado el BANHVI como monto máximo permisible para la declaratoria de una vivienda de interés social.

Este tope deberá respetarse en cualquiera de las líneas de financiamiento: compra de vivienda; compra de lote y construcción; remodelación, reparación y ampliación de vivienda; compra de lote; construcción en lote propio; y cancelación de gravámenes hipotecarios.

- El plazo máximo es de 15 años en casi todas las líneas de financiamiento, a excepción de los préstamos para remodelación, ampliación o restauración de viviendas, compra de lote y cancelación de gravámenes hipotecarios, en cuyo caso, el plazo es de 8 años.¹⁷

c) *El mecanismo de cuotas reales*

En 1995 se empezó a aplicar sobre los préstamos con subsidio formalizados a partir de abril, el mecanismo de cuotas reales, conocido también como doble indización. Este mecanismo está disponible también para aquellos deudores de la cartera consolidada que soliciten utilizarlo.

Primero se calcula una cuota inicial como un porcentaje del ingreso familiar a la fecha en que se formaliza el crédito. Este porcentaje no deberá exceder el 30% de este ingreso familiar. A partir de entonces, cada vez que aumenten los salarios mínimos se determinará un aumento proporcional en la cuota nominal a pagar. El salario mínimo de referencia es, como se ha dicho anteriormente, el salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción.

Los pagos que se realicen se destinarán a cubrir los seguros y los intereses de cada mes. Cuando la cuota aportada supere la suma de estos conceptos, el resto se utilizará para abonarlo a la deuda principal. Existe cierta flexibilidad para atender los casos en los que la cuota no alcanza para cubrir los rubros indicados inicialmente. Esta flexibilidad admite la readecuación de plazos y la acumulación de intereses adeudados para cancelarse anualmente (en diciembre de cada año) sin que se cobren cargos adicionales.

Al final del plazo previsto, el saldo adeudado se cancelará según lo acuerden el deudor y la Entidad Autorizada. Los pagos que se realicen no deberán sobrepasar la cuota pagada en la operación que dio origen al saldo.

Aún no es posible evaluar los efectos del mecanismo, debido a lo reciente de su implementación.

d) *Programas especiales*

El BANHVI, en conjunto con las entidades autorizadas, puede establecer diferentes programas de financiamiento en condiciones preferenciales de crédito, con el fin de mejorar las opciones que los grupos de menores recursos tienen de acceder a una vivienda propia.

Para cada programa especial, se establecen condiciones específicas. Por ejemplo, Salas (1990: 21) señala el caso de un plan piloto para el mejoramiento de barrios. El crédito se otorgaría para financiar la mejora o ampliación de un vivienda en zonas donde ya existe la infraestructura necesaria. El monto del préstamo podría representar hasta un 33% del tope fijado para créditos con subsidio. El plazo oscilaría entre 36 y 60 meses. La tasa de interés sería la tasa máxima activa para el SFNV. Por último la garantía podía ser hipotecaria en primero o segundo grado o fiduciaria en el caso de los préstamos pequeños.

2. Canalización de recursos entre el BANHVI y las entidades autorizadas

Aparte de las colocaciones a largo plazo descritas hasta ahora, el BANHVI también coloca una serie de recursos a corto plazo en las entidades autorizadas, con el fin de solventar o atender diversas situaciones (Salas, 1990: 13-18), como:

- Problemas de liquidez generalizada o por problemas particulares de una de las entidades autorizadas. Estos préstamos son a dos meses plazo, a una tasa de interés de entre 3 y 5 puntos porcentuales sobre el costo de los recursos del Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI). Según datos de la Dirección de Finanzas del BANHVI, entre enero de 1994 y marzo de 1995, la tasa pasiva ponderada sobre los fondos mencionados (que combina la tasa sobre los recursos captados y el costo de los recursos propios) osciló entre 20.21% y 27.19%, respectivamente. Los mayores incrementos en esa tasa se sucedieron entre octubre de 1994 y marzo de 1995.

- Adelanto para descuento de hipotecas. Previa verificación acerca de los proyectos a financiar y las necesidades por cubrir, el BANHVI puede otorgar préstamos para solventar los faltantes que puede experimentar una entidad autorizada a la hora de cumplir con el financiamiento de largo plazo que se había comprometido a otorgar. Las condiciones referentes a la tasa de interés son similares a las del caso anterior, aunque dependen del monto que se solicite. El plazo es, en principio, de tres meses, prorrogable.

- Financiamiento interino de proyectos (fondos FONAVI). Consiste en el apoyo a una entidad autorizada en el caso de que ésta no cuente con recursos propios para financiar proyectos de vivienda (con no más de 100 soluciones habitacionales por proyecto). En ese caso el BANHVI otorga a la entidad un crédito con un plazo ligeramente superior a la duración del proyecto en cuestión (previendo tiempo para la venta de las viviendas). La tasa de interés se fija entre cuatro y cinco puntos porcentuales del costo de los recursos FONAVI. El financiamiento puede consistir en la compra del terreno donde se lleva a cabo el proyecto o en la cancelación de gravámenes que recaigan sobre el mismo. El préstamo deberá ser respaldado mediante una garantía hipotecaria en primer grado o mediante la cesión de títulos valores suscritos por las entidades autorizadas.

- Financiamiento interino de proyectos (fondos FOSUVI). Este crédito se concede para impulsar proyectos de vivienda desarrollados por asociaciones comunales, cooperativas, asociaciones solidaristas o de otra índole, orientados a solventar las necesidades de vivienda de familias de escasos recursos (erradicación de tugurios).

Aparte de las condiciones aplicables al financiamiento interino con fondos FONAVI, se prevé la instauración de un fideicomiso con el INVU en el que el BANHVI es el fideicomitente, el INVU el fiduciario y la Comisión Especial de Vivienda, la que aporta el equipo administrativo y de apoyo. El monto máximo que se otorgará será equivalente al 50% del tope establecido por el BANHVI para el FOSUVI, en el caso de viviendas unifamiliares.

Como los fondos proceden del FOSUVI, no se carga ninguna tasa de interés (0%). El monto máximo a financiar es el 90% del costo del proyecto.

3. Disponibilidad de fondos para el financiamiento habitacional

a) *Estrategia de movilización de recursos antes de la creación del SFNV*

La estrategia de movilización de recursos para el sector vivienda antes de la creación del SFNV tuvo dos fases claramente diferente:

Entre 1969, fecha en que se creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP),¹⁸ y 1980, las fuentes de financiamiento más importantes fueron las transferencias corrientes del Gobierno Central y el financiamiento externo.

Este último fue clave para el desarrollo y consolidación del SNAP, especialmente entre 1976 y 1980, cuando el sistema obtuvo préstamos por un monto de US\$ 61.7 millones, aproximadamente 75.6% del total captado (Vargas; 1993a). Una importante proporción de los recursos provinieron del Banco Centroamericano de Integración Económica y de los bancos privados de origen inglés.

Los recursos externos se utilizaron, durante este período, en operaciones de largo plazo, a fin de estimular el desarrollo del mercado hipotecario del país.

En cuanto a las transferencias corrientes del Gobierno Central para vivienda, éstas se canalizaron principalmente hacia el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y hacia el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Ambas instituciones orientaron su labor hacia el financiamiento habitacional de los grupos de bajos ingresos.

A partir de 1981 y hasta 1986, las condiciones del sector vivienda cambiaron radicalmente, debido a los trastornos que provocó la crisis económica de principios de la década. Consecuentemente, varió también la estrategia de movilización de recursos hacia este sector. Por un lado, hubo una severa contracción de los recursos externos disponibles, debido, en parte, al fuerte incremento en la tasa internacional de referencia (LIBOR), y en parte, a que la declaración de la moratoria sobre la deuda externa (en 1982) le cerró al país las puertas de acceso a las fuentes de financiamiento tanto multilaterales como bilaterales.

Por otro lado, las transferencias corrientes del gobierno se redujeron sustancialmente como consecuencia de la crisis fiscal y las medidas que se adoptaron para combatirla. Además, la combinación de la devaluación acelerada y de la inflación, presionaron las tasas pasivas de interés de las entidades muy por encima de las tasas activas, puesto que la mayoría de las operaciones hipotecarias se establecían a tasas fijas de interés.

Es en este contexto que, como se señaló en el apartado C de este informe, adquiere relevancia el mercado de capitales. Este hecho, en principio importante, contribuyó sin embargo, a incrementar la inestabilidad de la estrategia sectorial de movilización de recursos: las captaciones de corto plazo del mercado de capitales se utilizaron para financiar operaciones de largo plazo, en un momento en el que el volumen de recursos provenientes del gobierno disminuyeron considerablemente.

b) *Estrategia de movilización de recursos en el SFNV*

En términos del origen de los recursos para el financiamiento habitacional, la creación del SFNV significó una reversión de las tendencias observadas entre 1981 y 1986 (ver Cuadro D.1):

En primer lugar, hubo una rápida expansión de los recursos provenientes del presupuesto fiscal. De representar cerca de 15% de los nuevos recursos movilizados por el sector en 1985, pasaron a representar más del 40% a partir de 1988. Cabe resaltar que esta situación correspondió a la elección del sector como área prioritaria de trabajo en dos administraciones consecutivas a partir de 1986, como ya se ha comentado.

En segundo lugar, nuevamente incrementó el volumen de recursos inyectados hacia el sector desde el exterior. Mientras que entre 1984 y 1986 el aporte externo no superó el 6.5% del total de recursos movilizados, entre 1987 y 1991 esa cifra se mantuvo alrededor del 14% en todos los años, a excepción de 1988 (Cuadro D.1).

Cuadro D.1.
COSTA RICA: Fuentes de Financiamiento del Sector de Vivienda, 1984-1992.
Nuevos ingresos anuales (en millones de colones) ^{1/}

AÑO	CAPTACION EN MERCADO DE CAPITALES ^{2/}				CAPTACIONES DE AHORRO			Lotería 9/	RECURSOS PUBLICOS					FINANCIAMIENTO EXTERNO							
	BANH		Total		mutual 8/	coop era/vo 7/	INVU 6/		Total	FOSU VI 10/	CEV 11/	INVU 12/	IMAS 13/	Total	USAID 14/	BID 15/	Canadá 16/	Sueci a 17/	BCEI 18/	Otros 19/	Total
	VI 1 4/	VI 2 5/	VI 3 6/	VI 4 7/																	
1984	2019,55	0	0	2019,55	207,97	0	207,97	0	0	0	410,81	0	410,81	0	0	37,5	0	0	0	37,50	
1985	2862,36	0	0	2862,36	232,13	0	232,13	0	0	0	391,31	144	535,31	0	0	234,48	0	0	0	234,48	
1986	3811,96	0	0	3811,96	277,33	0	277,33	0	0	0	448,83	287,8	734,63	0	0	76,3	0	0	0	76,3	
1987	3367,67	0	0	3367,67	303,93	0	303,93	284,9	0	631,1	72,08	239,9	1307,0	0	0	164,87	0	0	0	164,87	
1988	3873,38	0	0	3873,38	359,48	0	359,48	284,1	1638,5	785,5	662,77	120,5	3179,27	28,74	43,1	138,4	75,94	0	0	22,91	
1989	3850,97	0	0	3850,97	511,62	0	511,62	222,9	3415,4	1202,1	671,29	352,1	5640,69	407,7	58,96	92,82	480	0	0	22,91	
1990	4128,5	0	0	4128,5	609,03	0	609,03	26,5	3116,2	741,3	536,25	34,7	4427,45	272,04	377,9	141,38	375,99	480	0	22,91	
1991	5587,12	0	0	5587,12	973,59	0	973,59	0	3485,3	305,7	188,78	39,6	3979,38	489,94	371,9	284,01	90,06	480	0	22,91	
1992	6783,22	20,1	1501,2	8304,52	1928,57	0	1928,57	28	5862,1	91,5	0	29,6	5983,2	28,74	127,75	428,05	449	70,1	0	22,91	
TOTAL	35225,73	20,1	8710,8	40050,63	5403,65	0	5403,65	836,4	18475	3757,2	3349,1	1230,2	26811,52	2896,3	1194,6	1261,75	1084,9	1689	282,9	8588,8	

NOTAS.

- 1/ Este cuadro presenta las captaciones por fuente de financiamiento para cada año. No incluye ingresos financieros por inversiones transitorias ni los generados por la cartera hipotecaria. Tampoco incluye el financiamiento designado exclusivamente a asistencia técnica otorgado por CNUAH-HABITAT, USAID, etc. En algunos casos (como el de FUPROVI) no ha sido posible discriminar.
- 2/ Saldo de captaciones al 31 de diciembre de cada año.
- 3/ Captaciones por medio de Certificados de Depósito a Plazos y Contratos de Participación Hipotecaria.
- 4/ Captaciones del BANHVI en la Bolsa Nacional de Valores.
- 5/ Captaciones del BANHVI provenientes de otras instituciones públicas por medio de inversiones financieras (Instituto Nacional de Seguros, Caja Costarricense del Seguro Social, Junta de Protección Social de San José y mutuales).
- 6/ Saldo de las captaciones de ahorro de las mutuales al 31 de diciembre de cada año.
- 7/ Saldo de captaciones estimadas de las cooperativas por concepto del 5% de créditos base concedidos (ahorro familiar) y contrapartidas de las cooperativas en el financiamiento habitacional (porcentaje no descontado de las hipotecas): 100 millones de colones.
- 8/ Saldo de las captaciones de ahorro del Departamento de Ahorro y Préstamo del INVU al 31 de diciembre de cada año.
- 9/ Ingreso de recursos por concepto de lotería instantánea proveniente de la Junta de Protección Social de San José.
- 10/ Las fuentes del fondo de subsidios son: 33% del Fondo de Asignaciones Familiares y 3% del Presupuesto Nacional transferidos cada año al BANHVI.
- 11/ Recursos del presupuesto nacional captados directamente por la Comisión Especial de Vivienda y transferidos en el año correspondiente (Presupuesto Nacional, DESAF, RECOPE, donaciones y otras fuentes) sin considerar BANHVI.
- 12/ transferencias de capital e inversión real del INVU. No se consideran recursos de origen externo. Tampoco los desembolsos por préstamos financiados principalmente con recursos consignados en otras fuentes, pero sí del PL-480.
- 13/ transferencias corrientes para el presupuesto de ingresos del IMAS destinados al financiamiento de vivienda. No incluye recursos del BANHVI. Tampoco financiamiento externo proveniente de la KfW alemana.
- 14/ Incluye la donación del US\$50 millones al BANHVI y la donación AID-COFISA. Además, programas AID-Banco Federado y PROVICO con FEDECREDITO, bajo supuestos de ingreso anual. Los préstamos al DECAP fueron desembolsados antes de 1984.
- 15/ Desembolsos del préstamo BID 762 SFCR al INVU para el desarrollo de proyectos de lotes con servicios.
- 16/ Desembolsos del fondo contravalor destinados a la Fundación Costa Rica-Caridad.
- 17/ Desembolsos del Gobierno de Suecia para la Fundación Promotora de Vivienda al amparo del convenio con el Gobierno de Costa Rica. Calculados al tipo de cambio anual promedio.
- 18/ Línea de financiamiento mediante inversiones transitorias del Banco Centroamericano de Integración Económica al BANHVI garantizada con la cartera hipotecaria.
- 19/ Otros desembolsos para diversas instituciones provenientes del convenio BANHVI-ACNUR, GTZ (Alemania)-IMAS, DIAKONIA (Suecia)-FUPROVI, Cooperative Housing Foundation (CHF)-FEDECREDITO.

FUENTE: Información tomada del cuadro IV-2 en Vargas (1993a).

Dentro de los recursos externos, las donaciones provenientes de fuentes tradicionales (USAID) y no tradicionales (como los gobiernos de Canadá y de Suecia) en el sector vivienda, permitieron reforzar el financiamiento de las operaciones crediticias en las que participaban familias elegibles para el BFV. En el caso de Canadá y Suecia la colocación de recursos se efectuó mediante organizaciones no gubernamentales: la Fundación Costa Rica-Canadá para la Vivienda Rural y la Fundación Promotora de Vivienda, respectivamente.

Por su parte, el BCIE realizó inversiones financieras con respaldo a la cartera hipotecaria del BANHVI.

En tercer lugar, el mercado de capitales disminuyó su participación como fuente de financiamiento habitacional, no obstante el rápido crecimiento de las carteras hipotecarias propició el aumento de las captaciones. A pesar de la introducción de nuevos títulos valores,¹⁹ se mantuvo como característica la captación a plazos muy cortos (menos de 90 días).

La creación del SFNV, además de alterar la composición de los recursos movilizados hacia el sector, implicó un incremento real en el monto de los nuevos disponibles, producto de la combinación del incremento de los fondos públicos, los recursos externos y las captaciones en el mercado de capitales. Esta situación se dio entre 1987 y 1989 (Ver Cuadro D.2). A partir de 1990 se redujo el flujo de fondos públicos hacia el sector, y de 1992 en adelante, se contrajo el financiamiento externo, lo que obedeció a un cambio en las fuentes con respecto a las prioridades geográficas de la cooperación y el financiamiento internacionales.

Cuadro D.2
COSTA RICA: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA
(Millones de colones reales)

Año	Captación mercado	Ahorro	Lotería	Recursos públicos	Recursos externos	Total
1984	1.810,33	186,43	0,00	368,25	33,70	2.398,72
1985	2.496,02	217,55	0,00	501,67	219,75	3.434,99
1986	2.526,74	249,20	0,00	660,11	68,56	3.504,61
1987	2.971,22	268,15	260,18	1.694,48	1.318,84	6.512,88
1988	3.898,72	299,62	220,27	2.651,59	258,62	7.329,02
1989	4.476,35	468,13	203,95	5.161,43	1.708,34	12.018,21
1990	4.813,13	511,60	22,26	3.719,20	1.418,57	10.484,77
TOTAL	22.992,51	2.200,87	706,66	14.756,74	5.026,40	45.683,18

Fuente: Vargas (1993a), Cuadro IV-4.

Los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento comentadas hasta el momento, se aplicaron de la siguiente manera: En el subsector de la vivienda de interés social, el financiamiento de corto plazo se cubrió con fondos públicos y con captaciones del mercado de capitales. Por su parte, el financiamiento de largo plazo se satisfizo con recursos públicos, fondos externos y, en menor medida, captaciones de capital a corto plazo. La primera de estas fuentes se destinó fundamentalmente (aunque no exclusivamente) a la cobertura de los subsidios habitacionales; la segunda, al crédito hipotecario mediante el descuento de hipotecas; y la tercera, al financiamiento de otras viviendas. En este último rubro, el mercado de capitales fue la fuente exclusiva, tanto para las operaciones de corto como las de largo plazo.

c) **Análisis de los fondos públicos destinados al SFNV**

El Estado costarricense dedicó, entre 1987 y 1994, alrededor de un 12% del gasto social total a la vivienda. De este monto, casi una tercera parte corresponde al financiamiento del subsidio habitacional o BFV (Cuadro D.3). En este período destacan dos aspectos importantes:

a) Una vez se establece la gratuidad del bono para las familias aspirantes al subsidio máximo, aumenta considerablemente la participación relativa del BFV dentro del gasto social en vivienda.

b) No obstante lo anterior, a partir de 1990 disminuye el porcentaje que representa el gasto en vivienda dentro del gasto social total.

Ambas tendencias confirman la tesis expuesta en el apartado B de este informe, en el sentido de que en los años noventa se ha asistido a la ampliación de la brecha en la atención habitacional entre el primer estrato de ingreso y los tres siguientes.

Cuadro D.3
COSTA RICA: GASTO SOCIAL TOTAL, GASTO SOCIAL EN VIVIENDA Y MONTO DEL BONO FAMILIAR DE LA VIVIENDA, 1987-1994
(En millones de colones y porcentajes)

Años	Gasto Social Total	Gasto Social en Vivienda (2)	Gasto en subsidios BFV (3)	Relación (2)/(1) %	Relación (3)/(2) %
1987	58.980,5	7.208,0	12,0	12,2	0,2
1988	69.557,8	8.044,6	1.225,0	11,6	15,2
1989	92.560,9	13.654,5	2.466,4	14,8	18,1
1990	107.163,0	12.961,1	3.339,6	12,1	25,8
1991	131.456,9	15.366,4	5.384,5	11,7	35,0
1992	169.568,7	19.846,8	6.106,0	11,7	30,8
1993	215.942,0	25.587,0	6.502,8	11,8	25,4
1994	271.766,0	30.015,0	5.086,4	11,0	16,9

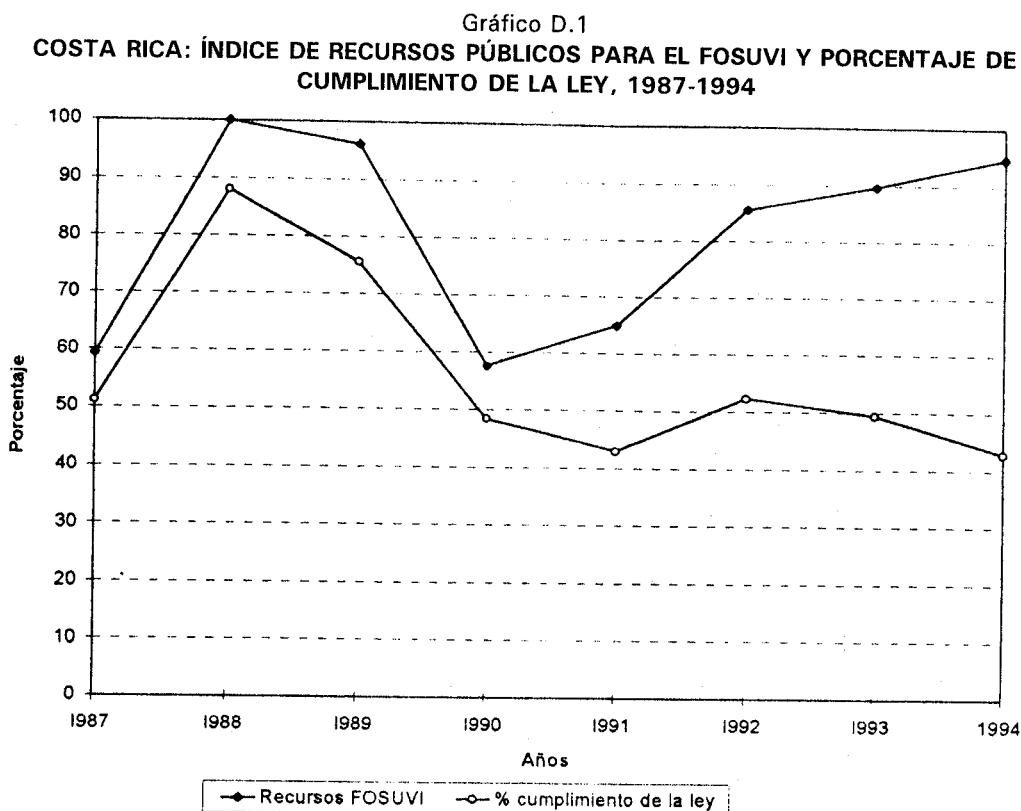
Fuente: Proyecto Estado de la Nación (1995) y Fallas (1996). Elaboración propia.

De acuerdo con la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, tanto el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) como el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), se financian con recursos públicos.

Al FOSUVI se le asigna el 3% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y el 33% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).²⁰ Recibe además, donaciones y otros aportes de instituciones públicas y privadas, así como los intereses devengados por las inversiones transitorias de los recursos.

No obstante el nivel de especificación de las fuentes de financiamiento de ambos fondos, en el Gráfico D.1 se puede observar el grado de cumplimiento de los estipulado por la Ley. En ningún año se cumplió con la transferencia de la totalidad de los fondos

correspondientes, pero mientras entre 1987 y 1990 el porcentaje de cumplimiento tuvo un comportamiento similar al índice de los recursos públicos, a partir de 1991 la evolución de ambas variables fue divergente: los fondos públicos asignados aumentaron en tanto el porcentaje de cumplimiento disminuyó hasta un 44% en 1994.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BAHNVI y de la Federación de Ahorro y Préstamo.

Varios aspectos han influido sobre lo anterior:

- En lo que se refiere a los fondos provenientes del presupuesto nacional, la tendencia ha sido a transferir al BAHNVI únicamente fondos del presupuesto ordinario. Por diferencias surgidas en el cálculo del presupuesto (Salas, 1990: 6-7), así como por la no inclusión del 3% de los fondos de presupuestos extraordinarios, se estima que a 1990 el BAHNVI había dejado de percibir alrededor de US\$ 42.9 millones.

Un atenuante a este déficit lo constituye, según Salas (1990), las transferencias del gobierno a las otras entidades públicas que operan en el sector vivienda: la Comisión Especial de Vivienda, el INVU y el IMAS. Sin embargo, este mecanismo tiende a diluir la rectoría del BAHNVI en uno de los subsectores claves, precisamente, para el SFNV: el que atiende a las familias de menores ingresos.

- Las transferencias provenientes del FODESAF se calculan sobre las sumas presupuestadas para cada año y no sobre las recaudaciones efectivas, lo cual ha dado pie a diferencias en detrimento del BAHNVI (Salas, 1990).

Al FONAVI se destinan (por ley) el 25% de las inversiones transitorias de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); las utilidades de la Lotería Instantánea; los créditos internos y externos que se contraten para fortalecer el mercado hipotecario; el patrimonio del Banco; las captaciones provenientes de la colocación de títulos valores en el mercado financiero; y el rendimiento de las inversiones temporales de recursos. En el pasado, también recibió una importante cantidad de recursos de la AID, que fueron utilizados fundamentalmente para el financiamiento de las entidades autorizadas mediante el mecanismo de descuento de hipotecas.

Con respecto a los fondos provenientes de la CCSS, ha habido una gran controversia pues, la Ley N° 7052 en su artículo 44 estipula que esta institución mantendrá en el BANHVI un 25% de la cartera de inversiones transitorias del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en la forma de depósitos a plazos no mayores de tres meses. La Contraloría General de la República definió como "transitorias" aquellas inversiones con plazos menores a un año, por lo que la CCSS quedó facultado para variar los plazos de sus inversiones y así minimizar las transferencias al BAHNVI. De esta forma, la CCSS es una fuente muy inestable de recursos para el FONAVI.

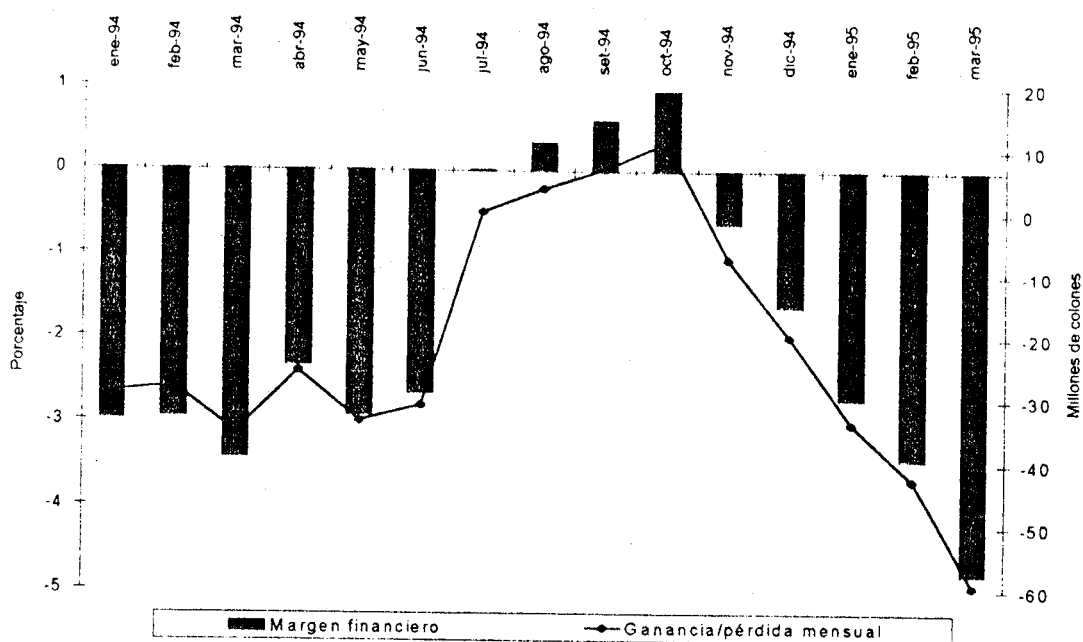
Por otra parte, no obstante el FONAVI debería funcionar con criterio de rentabilidad, un vistazo al Gráfico D.2 permite comprobar como, durante el año 1994 y los primeros meses de 1995, el margen financiero ha sido predominantemente negativo. En promedio, el costo de los recursos captados ha estado por encima del costo de los recursos propios en 1.2 puntos porcentuales.

Aunque en los primeros meses de 1995 pareciera que la tendencia se revierte, hacia diciembre de ese año se vuelve a la situación inicial, arrojando una diferencia de 2.1% (El Financiero del 18 al 31 de diciembre de 1995: 4). Si a la diferencia apuntada se añade una estructura de fondos del FONAVI en la que predominan los recursos captados (en promedio, 56% de los recursos vienen por esa vía) —lo cual tiene afecta la tasa pasiva ponderada, y una tasa de interés activa ponderada como la ilustrada en el gráfico en cuestión, se comprende el comportamiento anotado del margen financiero.

La situación del FONAVI se volvió más vulnerable cuando a partir de 1990 se realizó una reforma legal sobre el BFV. Esta reforma consistió en el aumento en los montos del subsidio y en la variación de la naturaleza legal del bono, con la cual se le dio la calidad de "gratuito". Esta acción eliminó la obligación que tenía el jefe del hogar que recibía un bono, de suscribir una obligación a favor del BANHVI equivalente al monto del subsidio, la cual se respaldaba con una hipoteca en segundo grado sobre la vivienda. Estaba previsto que el pago de esta hipoteca empezara a pagar a más tardar, un mes después del vencimiento del plazo de la hipoteca en primer grado suscrita en favor de la entidad autorizada ante la cual se tramitara el crédito complementario (artículo 56 de la Ley N° 7052). Estas recuperaciones hubieran podido financiar una operación modesta pero importante del FOSUVI.²¹

La gratuidad del BFV eliminó una posible fuente de recursos autónomos para el FONAVI, lo que lo expone aún más a la inestabilidad que caracteriza a los fondos públicos y a los recursos externos, que como se vio constituyen las fuentes principales de las que se nutre este fondo. Las fluctuaciones del FONAVI pueden eventualmente afectar al FOSUVI, pues entre ambos fondos existe una interrelación importante (Salas, 1990; BANHVI, 1988).

Gráfico D.2
COSTA RICA: MARGEN FINANCIERO Y GANANCIA/PÉRDIDA MENSUAL DEL FONAVI EN EL DESCUENTO DE HIPOTECAS. ENERO DE 1994 - MARZO DE 1995
(Porcentaje y millones de colones)



Fuente: BANHVI, Dirección de Finanzas. Elaboración propia.

4. Algunos datos sobre el comportamiento del mercado de crédito hipotecario: 1987-1994

a) Operaciones formalizadas con BFV

En el cuadro D.4 se muestra la composición relativa de las operaciones formalizadas con BFV dentro del SFNV. Es notorio el incremento en el peso relativo de los subsidios, especialmente a partir de 1990. Como se comentó con anterioridad, este cambio obedece a las modificaciones legales introducidas en ese año, las cuales, por un lado ajustaron el valor del BFV máximo (el que reciben las familias con ingresos inferiores a un salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción) a un nivel muy superior al existente; y por otro lado, relevaron a los beneficiarios de estos subsidios, de su obligación de suscribir una obligación a largo plazo con el BANHVI.

Por su parte, los gráficos D.3 y D.4 muestran los niveles de participación de las distintas entidades autorizadas, tanto en el monto total de los créditos base (Gráfico D.3) como en el de los subsidios (Gráfico D.4). En ambos casos, las mutuales de ahorro y préstamo muestran un peso específico muy importante, pues canalizan la mayor proporción de los recursos. Esto es comprensible por cuanto estas instituciones son las únicas que se dedican exclusivamente al financiamiento de la vivienda, incluso desde antes de que se creara el SFNV, lo que les ha permitido establecer mecanismos de funcionamiento más acordes con las necesidades particulares del sector vivienda.

Cuadro D.4
**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LAS OPERACIONES FORMALIZADAS CON
 BONO, 1987-1995**

(En millones de colones y en porcentajes)

Años	Inversión total (1)	Crédito base		Subsidios	
		Monto (2)	Porcentaje (2)/(1)	Monto (3)	Porcentaje (3)/(1)
1987	26,1	14,1	54,0	12,0	46,0
1988	2.619,7	1.394,7	53,2	1.225,0	46,8
1989	5.271,0	2.804,6	53,2	2.466,4	46,8
1990	6.625,9	3.286,3	50,0	3.339,6	50,4
1991	8.035,8	2.651,2	33,0	5.384,5	67,0
1992	9.097,2	2.991,2	32,9	6.106,0	67,1
1993	11.103,3	4.600,5	41,4	6.502,8	58,6
1994	7.913,0	2826,6	35,7	5.086,4	64,3
1995	10.770,0	1.718,0	16,0	9.052,0	84,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BANHVI.

Por su parte, tanto las cooperativas como las otras entidades (entre las que destaca el programa de la Fundación Costa Rica-Canadá) muestran una tendencia creciente en el otorgamiento de créditos base durante el período 1987-1994.

En lo que se refiere a la tramitación de subsidios, contrario a lo sucedido con los créditos base, las instituciones públicas tienen una participación destacada, en tanto las cooperativas y otras entidades muestran un comportamiento estable.

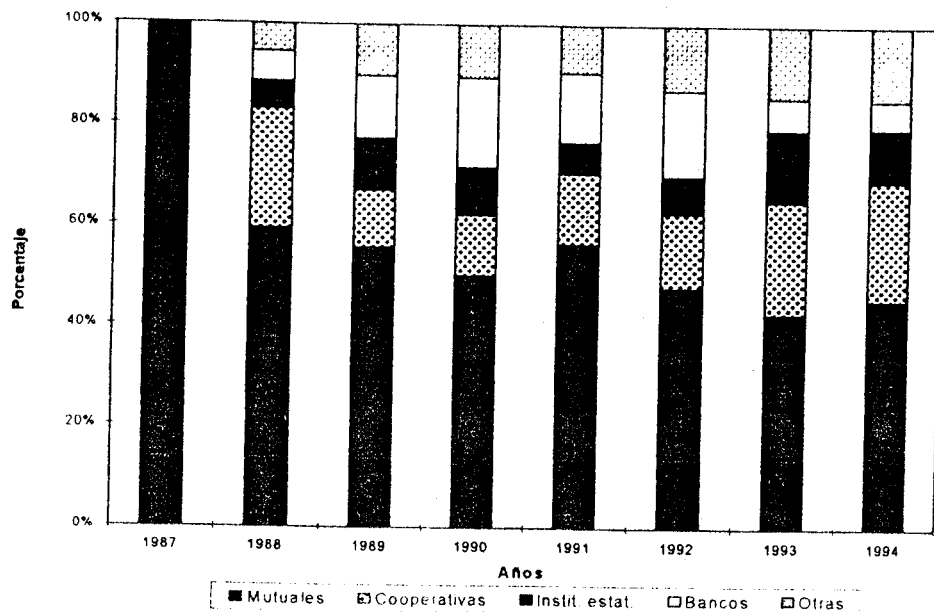
Cabe destacar la contracción que acusa el monto de subsidios tramitados por los bancos a partir de 1993.

De la participación relativa de los distintos tipos de entidades autorizadas en el otorgamiento de créditos y la tramitación de BFV, se forma una idea clara de los beneficiarios meta de cada una. Mientras que las instituciones públicas, y en menor medida las mutuales, se concentran en la atención a las familias de menores ingresos, los bancos, las cooperativas y las otras entidades atienden a las familias que se ubican entre el segundo y cuarto estrato de ingreso.

b) Préstamos otorgados

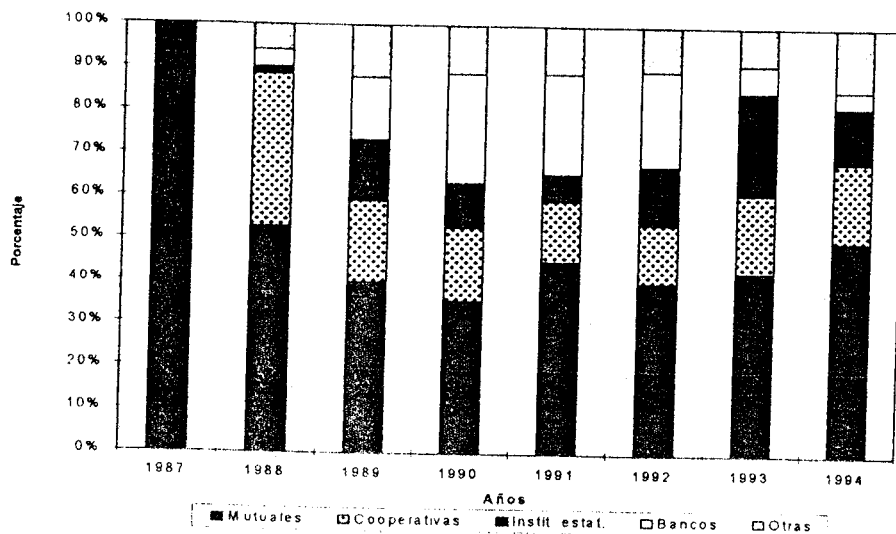
El Gráfico D.5 muestra la evolución que ha tenido la colocación de préstamos para vivienda entre 1980 y 1994. Puede observarse que con la entrada en operaciones del SFNV, se inicia un período de crecimiento continuo, ligeramente superior a un 50%, que culmina en 1993. En ese año se otorgaron 19 629 créditos, de los cuales un 46.8% fue tramitado por el sector mutual.

Gráfico D.3
COSTA RICA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR LAS DISTINTAS ENTIDADES AUTORIZADAS DENTRO DEL CRÉDITO TOTAL, 1987-1994



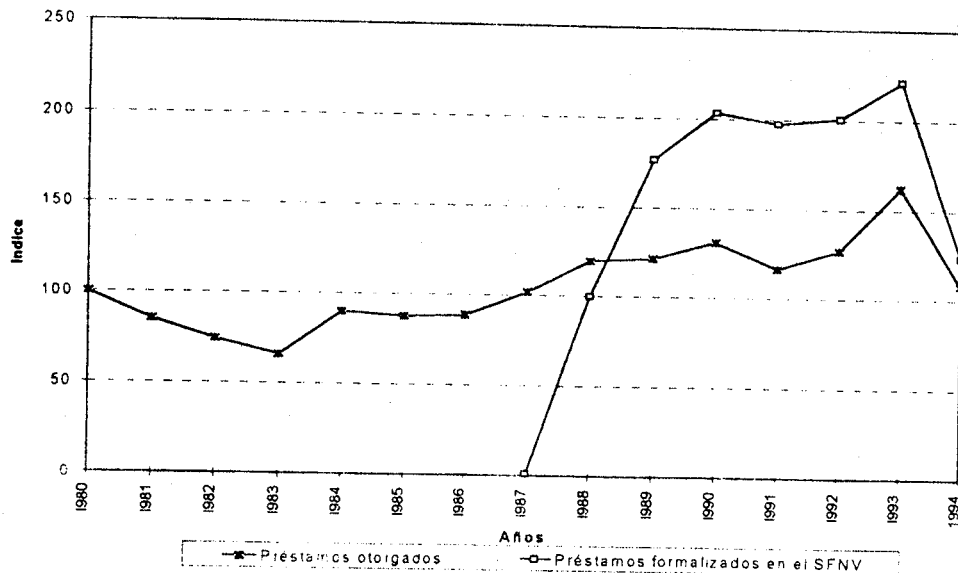
Fuente: BANHVI. Elaboración propia.

Gráfico D.4
COSTA RICA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS BFV TRAMITADOS POR LAS DISTINTAS ENTIDADES AUTORIZADAS DENTRO DEL MONTO TOTAL DE SUBSIDIOS A LA VIVIENDA 1987-1994



Fuente: BANHVI. Elaboración propia.

Gráfico D.5
COSTA RICA: ÍNDICE DE PRÉSTAMOS OTORGADOS Y PRÉSTAMOS FORMALIZADOS EN EL SISTEMA FINANCIERO PARA LA VIVIENDA, 1980-1994



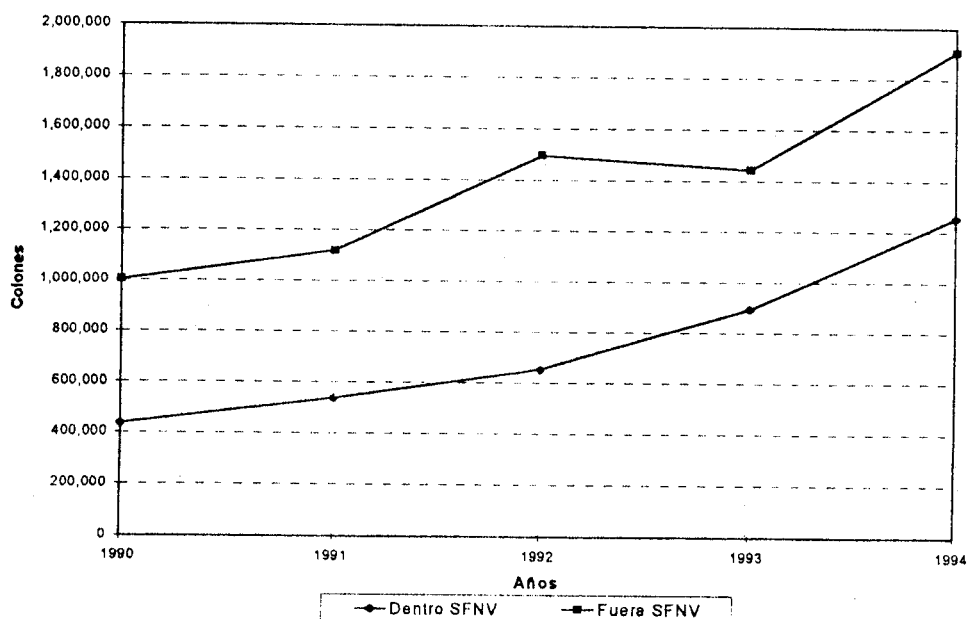
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BANHVI.

En efecto, el sector mutual ha tenido una participación importante tanto en las operaciones con subsidio como con en las que no lo tienen. Entre 1987 y marzo de 1995 las mutuales ejecutaron un 45% de las colocaciones crediticias totales: otorgaron un 41% de los préstamos con subsidio y un 80% de los préstamos sin subsidio. A pesar de la disminución en el número de operaciones para el 1994 (cercana al 10%), las mutuales de ahorro y préstamo mantuvieron e incluso aumentaron su participación en el otorgamiento de préstamos para vivienda. Ello se debió a que, en contraste, en las demás entidades que operan en el sector la asignación de créditos disminuyó en 44%.

c) Montos colocados

Entre 1987 y 1994 se realizaron un total de 139 207 operaciones crediticias para el financiamiento de viviendas en el país, de las cuales un 75.7% se llevaron a cabo dentro del SFNV, por un monto total de 87 640,5 millones de colones, 46.4% de los cuales se tramitaron dentro del SFNV. Nótese que el bajo porcentaje que representa el monto de las operaciones del SFNV, a pesar del número que se tramitan, se debe a que la gran mayoría de ellas (un 89%) son formalizaciones con subsidio donde el crédito ha representado un 40.6% de la inversión total (crédito + BFV). En el Gráfico D.5 se puede ver la diferencia entre los montos promedios otorgados dentro y fuera del SFNV.

Gráfico D.6
**COSTA RICA: MONTO PROMEDIO DE LOS CRÉDITOS PARA VIVIENDA
 FORMALIZADOS DENTRO Y FUERA DEL SFNV, 1990-1994**



Fuente: BANHVI. Elaboración propia.

d) Evolución de las tasas de interés

Tanto la tasa activa promedio del mercado financiero como el interés sobre los préstamos de vivienda a largo plazo han mostrado un comportamiento predominantemente creciente entre 1986 y 1994.

Sin embargo, a partir de 1986-87 se abrió una brecha muy significativa entre ambas tasas de interés. La evolución de la tasa anual de inflación y la creciente injerencia del sector público como demandante de recursos en el mercado financiero, con la intención de conseguir fondos para enjugar el déficit fiscal, explican el marcado crecimiento de la tasa promedio activa en ese período y su evolución posterior. En el Gráfico D.6 se compara el comportamiento de ésta con la tasa de inflación anual, que permite visualizar la similitud de tendencias entre ambas variables, por lo menos hasta 1991.

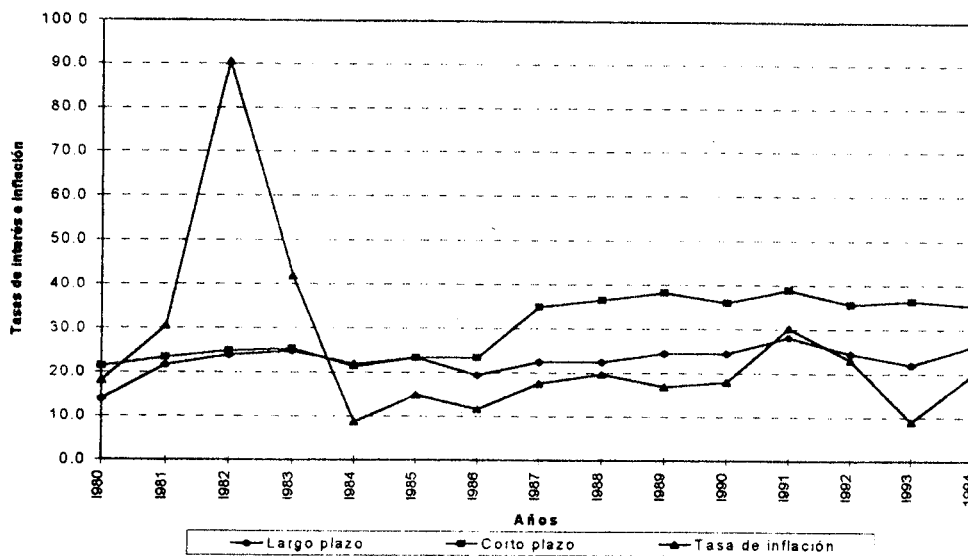
Del impacto inflacionario no escapa tampoco la tasa de interés sobre los créditos a largo plazo, pero su efecto es más gradual por cuanto los ajustes que se realizan varían dependiendo de la antigüedad de los préstamos y de la tasa de interés vigente cuando se formalizaron. Además, estas tasas de interés son establecidas en la práctica por las entidades financieras del SFNV previa autorización de la Junta Directiva del BANHVI, mecanismo que supone un rezago con respecto a la tasa de interés activa de corto plazo.

e) Recuperación de fondos

Los datos disponibles sobre recuperación de préstamos para vivienda correspondientes al sector mutual de ahorro y préstamo. En este sector, la morosidad

(definida como un atraso de más de tres cuotas en el pago de la deuda) representó un 4.6% de la cartera total a diciembre de 1994. Esto representó un incremento con respecto al 3% registrado en marzo del año anterior.

Gráfico D.7
COSTA RICA: INFLACIÓN ANUAL, TASA DE INTERÉS ACTIVA PROMEDIO Y TASA DE INTERÉS DE LARGO PLAZO SOBRE PRÉSTAMOS DE VIVIENDA, 1980-1994



Fuente: Elaboración propia con datos del BANHVI.

En términos generales, las mutuales tienen alrededor de un 68% de su cartera hipotecaria al día. No obstante, una de ellas presentaba 47% de su cartera con atraso de una a tres cuotas y tan solo 48% de las deudas estaban al día (FEDERACIÓN DE MUTUALES, 1994).

Por su parte, el BANHVI mantiene una cartera de préstamos que en un 58% se encuentra morosa. En su gran mayoría está compuesta por operaciones de corto plazo, en particular en lo que se refiere a la cartera de la Comisión Especial de Vivienda que manejaba un fideicomiso en el Banco Anglo Costarricense, entidad del Sistema Bancario Nacional que fue cerrada y liquidada durante la segunda mitad de 1994.

f) **Descuento de hipotecas**

El rubro referido al descuento de hipotecas ha experimentado un importante crecimiento. Entre 1988 y 1989 alcanzó un volumen acumulado de 2 962,1 millones de colones. Para 1994, el monto total acumulado alcanzó 14 593,9 millones de colones, lo que significó un incremento del 392.7% (BANHVI, 1994). En ese mismo año, poco más de la mitad de la cartera hipotecaria que manejaron las mutuales no había sido descontada. Esta cartera equivale al 75% de las hipotecas que descuenta el BANHVI en todo el SFNV.

En el transcurso de 1995 se sometió a revisión el mecanismo de descuento de hipotecas, con la intención de reducir el porcentaje no descontado de la cartera hipotecaria que manejan las entidades autorizadas. Sin embargo, ahondaremos en estas reformas porque algunas son de aplicación reciente y otras aún no han sido implementadas.

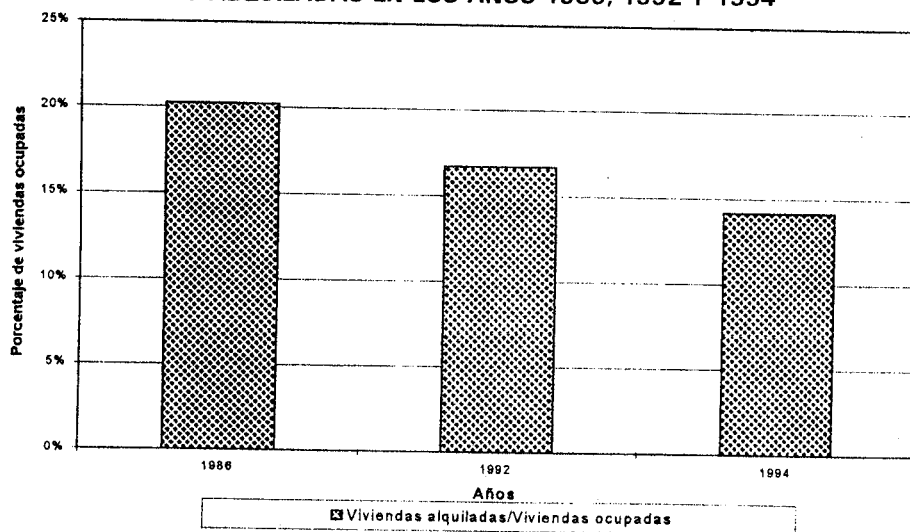
E. MERCADOS DE ARRIENDOS DE VIVIENDA: ATENCIÓN HABITACIONAL MEDIANTE LA VIVIENDA ALQUILADA

La información disponible apunta al hecho que, durante el período de 1980 a 1994, la vivienda para alquilar tuvo un crecimiento lento, al punto de transformarse en decrecimiento. En todo el lapso de tiempo, el crecimiento fue inferior al de la oferta de vivienda; en los ocho últimos años decreció.

Esta tendencia venía desde décadas anteriores. Durante el período intercensal 1963-1984, la vivienda en alquiler experimentó un decrecimiento en su participación relativa dentro del parque total de viviendas del país: a nivel nacional, dicha participación pasó de 24.0% a 20.7%. En la provincia de San José, la más poblada, la disminución fue mayor: las viviendas alquiladas pasaron de ser el 35.9% del total al 29.4% en 1984 (Argüello, 1992).

Desde mediados de los años ochentas, la tendencia se profundizó: las observaciones realizadas en los tres módulos de vivienda de las Encuestas de Hogares de los últimos ocho años mostraron la tendencia a la reducción de las viviendas alquiladas, tanto en términos relativos como absolutos (DGEC, 1986, 1992 y 1994). En el Gráfico E.1 se muestra los cambios en la composición de las viviendas ocupadas, alquiladas o no alquiladas.

Gráfico E.1
COSTA RICA: ÍNDICE DEL NÚMERO DE VIVIENDAS OCUPADAS Y ALQUILADAS EN LOS AÑOS 1986, 1992 Y 1994



Fuente: Módulos de vivienda Encuesta Nacional de Hogares de 1986, 1992, y 1994.

La vivienda alquilada con monto conocido se redujo en términos relativos, pues pasó de un 20.2% del total de viviendas ocupadas en 1986, a 13.8% en 1994. El número absoluto de viviendas alquiladas pasó, en esos mismos años, de 110 399 a 98 356. Cerca de doce mil viviendas alquiladas menos, en el transcurso de unos ocho años.

Según estas encuestas, la tendencia a la reducción se puede observar principalmente en el sector urbano, con una cifra cercana al 20% de disminución; en el sector rural se presentó un crecimiento del 10% en el número absoluto de viviendas alquiladas con monto conocido, pero una reducción de su importancia relativa (de 11% de vivienda alquilada respecto al total de vivienda ocupada, en 1986, a 8.3% en 1994). La vivienda alquilada en el sector urbano constituía el 28.7% de las viviendas urbanas ocupadas en 1986; para 1994 apenas el 20.2%.

En síntesis, el ritmo de crecimiento de la vivienda alquilada, entre los años 1986 y 1994, no sólo fue inferior a la evolución de la vivienda ocupada sino de signo contrario. Esto es: la vivienda ocupada creció un 30.4% en esos años, mientras que la vivienda alquilada decreció en un 10.9%.

Este decrecimiento de la vivienda en alquiler es mayor durante el período analizado debido principalmente a dos factores: i) la estrategia aplicada de atención a las necesidades habitacionales mediante la construcción masiva de viviendas nuevas en propiedad, aspecto analizado en otro lugar; ii) los precios reprimidos de los alquileres, aspecto que se analiza brevemente a continuación.

Este declinamiento en la vivienda en alquiler es congruente con las observaciones acerca de la reducción real de los precios de la vivienda alquilada y la caída de la rentabilidad de la inversión habitacional con fines de alquiler durante estos años.

Según la Encuesta de Hogares (DGEC, 1986, 1992 y 1994) los montos promedios reales de alquiler se deterioraron profundamente. Así, el valor medio de alquiler real se redujo en un 52.6% de 1986 a 1994. Sobre la base de indicadores convencionales (precios, precios de alquileres y costo de la vivienda) en las siguientes líneas se describe un indicador de rentabilidad de la inversión en vivienda alquilada, el que se calcula para los años 1980 a 1994.

La inversión en vivienda alquilada depende de un conjunto amplio de factores, entre los cuales merecen especial atención tres: la evolución de los costos de la vivienda; la evolución de los montos de los alquileres de la vivienda y las tendencias del conjunto de precios en una economía. Un índice de rentabilidad de la vivienda alquilada se puede construir al combinar estos aspectos.

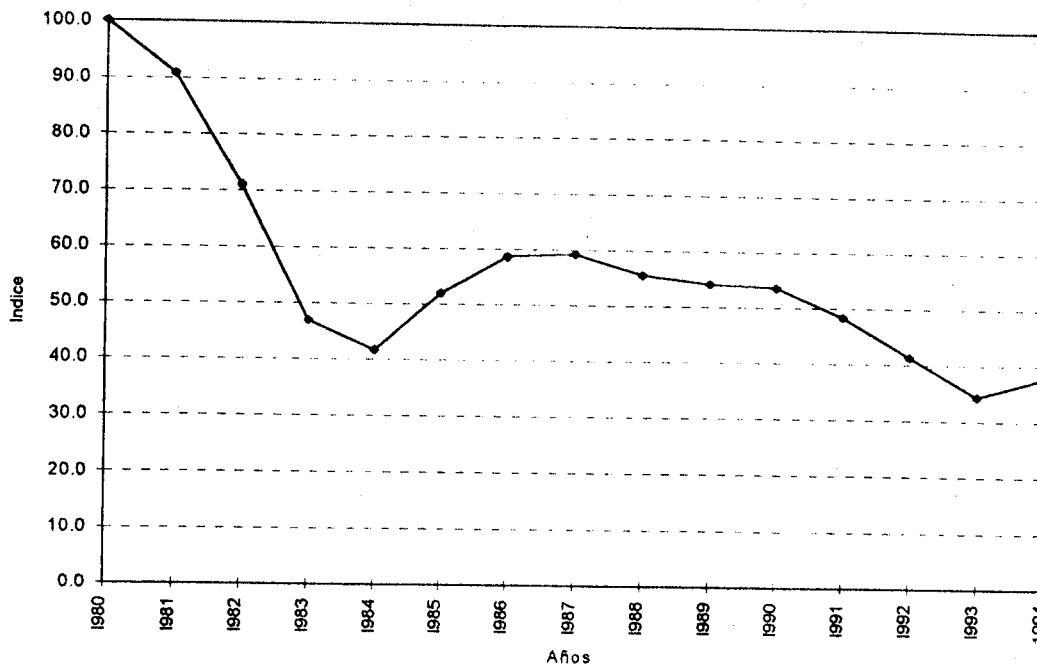
Al integrar estos factores en un número índice es posible entender la relación entre rentabilidad y oferta de vivienda en alquiler en Costa Rica. El índice que se presenta a continuación se construyó con información del Índice de Precios al Consumidor Medio y Bajo del Área Metropolitana y el Índice de Precios de la Vivienda Popular.

En el Gráfico E.2 se muestra el comportamiento de un índice de la rentabilidad real de la vivienda alquilada.

El índice de variación real de esta rentabilidad de la vivienda alquilada mostró una caída fuerte y sistemática de 1980 a 1994. Los costos de la vivienda en términos reales subieron en este período, mientras que los alquileres, también en términos reales, se redujeron. Las regulaciones restrictivas sobre la contratación de bienes inmuebles, vigentes en todo ese período, junto con una inflación irregular pero significativa redujeron la rentabilidad y posiblemente también la oferta de vivienda alquilada.

En agosto de 1995, finalmente, entró en vigencia una nueva legislación sobre inquilinato, en la que se reducen las regulaciones sobre la contratación de vivienda en alquiler y otros arrendamientos.

Gráfico E.2
**COSTA RICA: ÍNDICE DE LA RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN HABITACIONAL
 CON FINES DE ALQUILER, 1980-1994**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Estadística y Censos (1986, 1994, 1996).

La nueva ley de inquilinato (Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, N° 7525) introduce cambios importantes:

- a) Establece claramente las obligaciones del arrendador y del arrendatario del inmueble.
- b) Define las situaciones en las que por incumplimiento de estas obligaciones se puede proceder a la resolución del contrato, al desahucio o a la interposición de una demanda por daños y perjuicios. Contiene un capítulo específico sobre la terminación del arrendamiento.
- c) Define un mecanismo para la readecuación anual de los alquileres considerando la inflación (sólo para los contratos denominados en colones).
- d) Considera otras posibilidades, como la constitución de contratos en moneda extranjera y el alquiler de viviendas en condominio.
- e) Establece previsiones especiales para el alquiler de viviendas de interés social (topes sobre garantías, reparaciones, disposiciones especiales sobre desalojo, etc.).
- f) Define claramente los servicios con que debe contar la vivienda para ser alquilada.

La flexibilidad en cuanto a contratación y fijación de montos que introduce esta ley, ha generado modificaciones en las expectativas asociadas a la vivienda en alquiler, en particular las generadas por un régimen especial para las viviendas de carácter social.

F. LOGROS Y PROPUESTAS TENDIENTES A AMPLIAR EL ACCESO

1. Presentación

Desde la década de los ochenta, e incluso desde finales de los setenta, existe en Costa Rica la percepción de que el déficit habitacional es de gran magnitud y crece continuamente. Esta percepción ha permeado el debate nacional, contribuyendo a que el "problema de vivienda" se haya homologado a la existencia de un "gran déficit" habitacional. En este sentido, la discusión se ha centrado en el esquema y nivel de accesibilidad habitacional deseables y el nivel de atención habitacional efectivamente logrado.

Esta premisa acerca del tamaño del déficit habitacional ha calado en los más diversos sectores, por lo que desde hace casi diez años, la vivienda es, para la población en general, un asunto que requiere urgente solución.

Las políticas implementadas a partir de 1986, cuando se crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, se enmarcan dentro de esta concepción de atender rápida y masivamente el problema prioritario de la vivienda.

Con el SFNV se realizaron una serie de reformas institucionales y financieras en el sector vivienda, que permitieron movilizar una gran cantidad de nuevos recursos, que a su vez posibilitaron el inicio de una campaña a gran escala de construcción habitacional. La producción de determinada cantidad de viviendas en un período determinado se convirtió en la meta a alcanzar en el sector, y los mecanismos financieros y de ampliación de la capacidad de pago (los subsidios), en el medio para estimular la producción.

En este capítulo se presenta el impacto que han tenido las políticas de vivienda en el manejo del déficit habitacional. Posteriormente se analiza a profundidad el concepto de "déficit" que se utiliza en el país, lo que permite descubrir un sesgo importante en el cálculo, que sobredimensiona la magnitud del faltante nacional de viviendas. A la luz de estos razonamientos se sugieren cursos de acción que podrían contribuir a evitar la profundización de un problema que ha pasado casi desapercibido, pero que es potencialmente de mayor envergadura que la estimación tradicional del déficit de viviendas, y que, sin embargo, tiene una solución bastante sencilla y económicamente viable. Este problema es el deterioro cualitativo de las viviendas existentes.

2. Avances en la reducción del déficit habitacional

De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el déficit habitacional creció entre 1984 y 1994 en 34.7%, en tanto que la producción de viviendas aumentó en más del 60% en ese mismo período. Este notable incremento se debió, como ya se ha comentado a la implementación de una política que favoreció la construcción de nuevas viviendas por encima de otro tipo de soluciones habitacionales.

Según se aprecia en el Gráfico F.1, la diferencia en el ritmo de crecimiento de ambas variables ha contribuido a disminuir el déficit habitacional. El gráfico permite visualizar el impacto que en este sentido tuvo la entrada en funcionamiento del SFNV, particularmente a partir de 1989. Entre ese año y en 1990, la construcción de viviendas aumentó en un 29%, la tasa más alta de todo el período.

Ahora bien, estos cálculos se obtuvieron, a partir de una de las hipótesis del modelo de cálculo del déficit habitacional que manejan las instituciones arriba mencionadas. Según este modelo a partir del año 1996 iniciaría la reducción del déficit hasta alcanzar un total de 149 187 viviendas (nótese que para 1994 ese déficit se estableció en 152 370 viviendas). El supuesto fundamental de este modelo es que el número de construcciones nuevas se mantendría igual al de 1993, entre 1996 y 2000 (MIVAH, 1994).

Si se quisiera eliminar para el año 2000 el déficit calculado por este método, se requeriría elevar la construcción de viviendas en casi un 50% con respecto al nivel observado en 1993, hasta alcanzar 47 463 viviendas por año.

Independientemente de la hipótesis que se adopte en el cálculo del déficit, la estimación obtenida arroja un nivel muy alto y con tendencia a crecer en los próximos años. Para tratar de combatirlo, parece ser necesario, dentro de la orientación de la política habitacional vigente, hacer un enorme esfuerzo para duplicar la producción de viviendas. Pero, ¿está el país preparado para emprender un programa de construcción aún más masivo que el de los últimos años, garantizando que serán satisfechas las necesidades financieras, de infraestructura básica y de servicios que requerirán los nuevos asentamientos, y sin que estos nuevos desarrollos profundicen los riesgos sociales y ambientales? Y aún más importante: ¿Será necesario plantearse esa meta de producción de viviendas? ¿Estará bien definido el déficit habitacional en Costa Rica?

Estas interrogantes nos hacen recapacitar sobre el comportamiento y las características del déficit habitacional, en un intento por vislumbrar alternativas que se ajusten más a las posibilidades actuales del sector vivienda.

3. Revisión de la estimación tradicional del déficit

La estimación del déficit habitacional más utilizada en Costa Rica se desprende de una metodología desarrollada por el INVU en un estudio elaborado en 1988. Los datos contenidos en ese estudio han sido actualizados tanto por la institución como por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH, 1994; INVU, 1992; INVU, 1990), y han sido punto de partida para documentos como la propuesta de reforma del sector de vivienda y asentamientos humanos.

La estimación del INVU se obtiene a partir de la suma del número de viviendas faltantes (para las familias que viven hacinadas)²² al número de viviendas en mal estado físico y que, por ende, deben reponerse (INVU, 1992). Las viviendas faltantes se definen como la diferencia entre las viviendas necesarias y las viviendas existentes. El número de viviendas necesarias para albergar adecuadamente a la población se ve afectado por el ritmo de crecimiento de los jefes de hogar. Por su parte, las viviendas existentes, han sido calculadas por el INVU a partir de una proyección del número de viviendas ocupadas detectadas en el censo de 1984 y a partir del número de viviendas construidas en cada período, aproximadas sobre la base de los permisos de construcción otorgados.

En cuanto a las viviendas malas, éstas se consideran como el resultado de restar a las viviendas existentes, las viviendas regulares (que no tienen servicios básicos o que están en estado físico deteriorado) y las viviendas adecuadas.

Resumiendo,

Déficit de viviendas = M + F, o lo que es lo mismo

Déficit de viviendas = E - (A + D) + (N - E), donde

N = el número de viviendas necesarias

E = viviendas existentes

A = viviendas adecuadas

D = viviendas deficientes

M = viviendas malas, y

F = Faltante de viviendas

El Cuadro F.1 recoge los resultados de la estimación del déficit con los datos del INVU, asumiendo la hipótesis de crecimiento intermedio en la producción de viviendas, de la que se habló con anterioridad. Sin embargo, los datos utilizados por el INVU, que se suponen son proyecciones a partir de las observaciones censales del año 1984, no coinciden con los que se obtienen directamente de esta fuente y de los Módulos de Vivienda de las Encuestas de Hogares para Propósitos Múltiples, que en términos nacionales son las fuentes más reconocidas. La diferencia se debe, probablemente a la forma en que se proyectaron los datos, método que sin embargo no se especifica en ninguna de las publicaciones del INVU o del MIVAH (INVU, varios años; MIVAH, 1994). Aún más, como se puede ver en el Cuadro F.2, al utilizar los datos de los módulos de vivienda de las Encuestas de Hogares, se presenta una divergencia importante, en el tamaño del déficit absoluto. Utilizando estos datos para los cuatro años en que se recopiló información, se encuentra que el déficit absoluto de vivienda no llega a representar más de un 63.5% del déficit estimado con la metodología del INVU²³ (ver Gráfico F.1).

Cuadro F.1
COSTA RICA: ESTIMACIÓN TRADICIONAL DEL DÉFICIT HABITACIONAL PARA
VARIOS AÑOS SELECCIONADOS. METODOLOGÍA DEL INVU
1984, 1986, 1992 Y 1994

Año	Viviendas existentes	Viviendas necesarias	Viviendas malas	Faltante de viviendas	Déficit	Viviendas deficientes
1984	508.979	558.739	63.231	49.760	112.991	170.409
1986	539.223	603.983	66.703	64.760	131.463	172.336
1992	669.446	745.966	77.355	76.520	153.875	177.602
1994	721.746	792.845	81.271	71.099	152.370	179.383

Fuente: Datos del INVU (1994).

Adicionalmente, al indagar las causas de semejante diferencia, se encuentra lo siguiente:

En primer lugar, los datos para "viviendas existentes" que utiliza el INVU son mayores a los que recoge la DGEC. Esta diferencia, sin embargo, no es sistemática, pues en 1984 y 1994 es más abultada, en tanto que en los años intermedios (1986 y 1992) es menor. Llama particularmente la atención, que habiéndose basado el estudio metodológico del INVU en la información censal de 1984, y sin contar con otra fuente alternativa, exista una diferencia en el número de viviendas señaladas por el INVU para ese año (508 979) y las que arroja el censo (500 788). Se puede pensar en las causas posibles de esa diferencia, como por ejemplo, que el censo provee información sobre viviendas

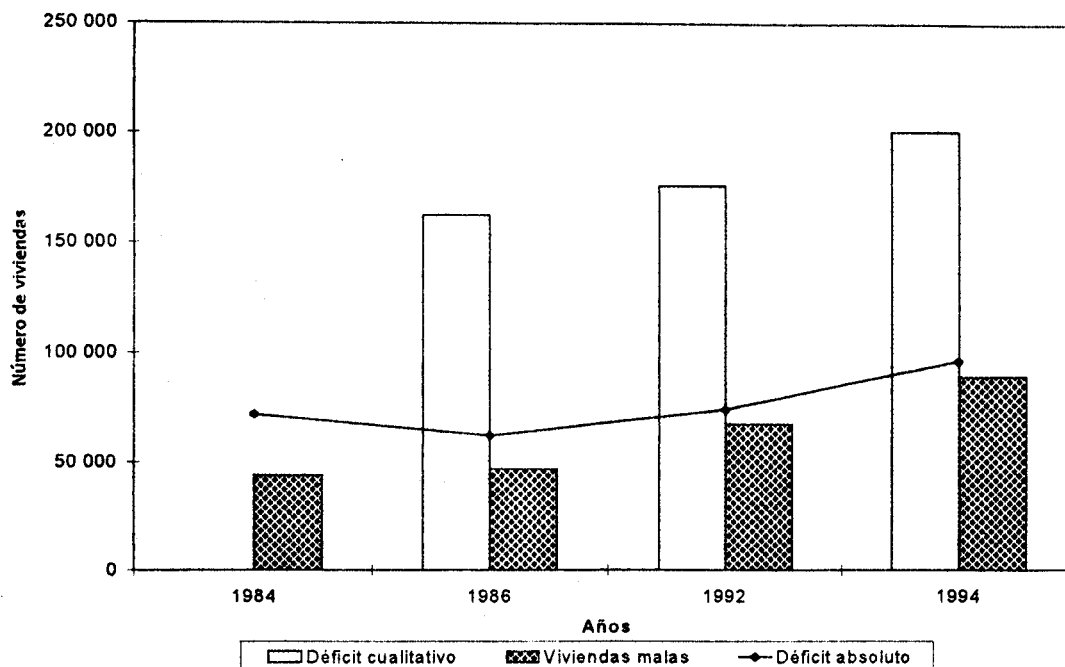
ocupadas mientras el INVU habla de viviendas existentes. Pero en todo caso, cualquier diferencia debería quedar manifiesta en la explicación metodológica, lo cual, como se ha señalado, no sucedió.

Cuadro F.2
COSTA RICA: ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL CON DATOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS PARA VARIOS AÑOS SELECCIONADOS, 1984, 1986, 1992 Y 1994

Año	Viviendas ocupadas	Viviendas necesarias	Viviendas malas	Faltante de viviendas	Déficit	Viviendas deficientes
1984	500.788	528.735	43.804	27.947	71.751	
1986	545.658	561.173	46.739	15.515	62.254	162.405
1992	667.315	673.882	67.265	6.567	73.832	175.840
1994	711.527	718.642	89.050	7.115	96.165	200.693

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Censo de Población (1984) y Módulos de Vivienda de las Encuestas de Hogares para Propósitos Múltiples, 1986, 1992, y 1994.

Gráfico F.1
COSTA RICA: ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT ABSOLUTO DE VIVIENDA SEGÚN FUENTE DE INFORMACIÓN, 1984, 1986, 1992 Y 1994



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC, varios años) e INVU (1994).

En segundo lugar, el incremento anual en las viviendas existentes entre 1984 y 1993, según el INVU, es igual al número de permisos de construcción registrados, salvo en los años 85 y 86, donde la diferencia entre ambas variables es mínima (ver Cuadro F.3). No se considera, por tanto el impacto que pueden tener en la mitigación del déficit absoluto, las construcciones no registradas, y sin embargo, éste es un fenómeno de importancia dentro del sector, como se describe a continuación.

Cuadro F.3
**COSTA RICA: PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN REGISTRADOS Y DIFERENCIA ANUAL
 EN VIVIENDAS EXISTENTES, 1984-1993**

Años	Permisos de construcción	Diferencia anual en viviendas existentes (datos del INVU)
1984	16311	-
1985	15909	14678
1986	16110	15566
1987	18526	18526
1988	17455	17455
1989	23965	23965
1990	23912	23912
1991	21798	21778
1992	24587	24587
1993	26150	26150

Fuente: Elaboración propia con datos del INVU (1994).

La Dirección General de Estadísticas y Censo tiene a su cargo el mantenimiento del Registro de permisos de construcción. Dicho registro se basa en las informaciones suministradas por las municipalidades al respecto de las autorizaciones que como gobiernos locales conceden a toda obra de vivienda que se realiza en el municipio. En teoría ello debiera ser así; en la práctica, como se señaló en un apartado anterior de este trabajo, las municipalidades tienen serios problemas para ejercer un adecuado control de la construcción de viviendas, por motivos muy diversos (operativos, presupuestarios, políticos). Por lo anterior, el subregistro de la actividad de construcción de vivienda es una realidad. Se estima que durante el período intercensal 1973-1984, el subregistro de las construcciones de vivienda fue del orden del 41%, y del 26.7% entre el Censo de 1984 y el módulo de vivienda de la Encuesta de Hogares de 1986.

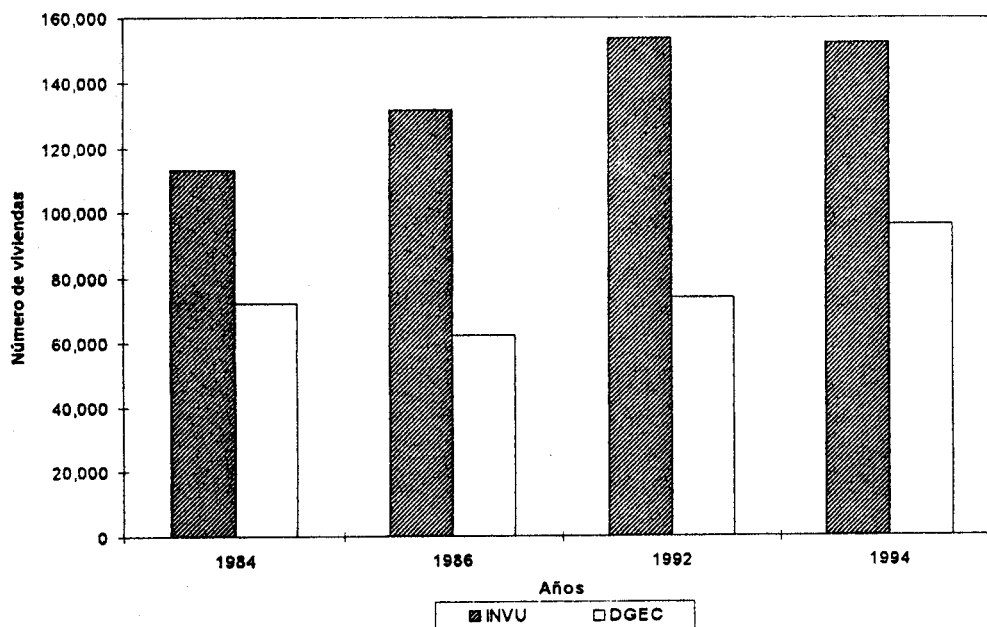
En tercer lugar, existe una gran diferencia en los datos de "viviendas necesarias", aquellas requeridas para albergar a la población de manera que cada familia tenga su propia vivienda, y los datos de los Módulos que señalan el número de familias que de hecho viven hacinadas. Como se observa los Cuadros F.1 y F.2 la divergencia entre los datos crece cada vez más, pasando de 30 004 en 1984 a 74 203 en 1994.

En cuarto lugar, como consecuencia de lo anotado en los puntos anteriores, el "faltante de viviendas" es mucho más abultado en los cálculos del INVU que en los que se realizan con información de DGEC. Además, mientras que en el primer caso el faltante de vivienda aumenta conforme avanza el tiempo, en el segundo caso, sufre una importante reducción entre 1986 y 1992 (esperable a raíz de la puesta en marcha del programa

de construcción habitacional masivo como el que se implementó en el país) y luego se estabiliza alrededor de las 7 000 viviendas faltantes. El Gráfico F.2 muestra como conforme avanza el tiempo el déficit habitacional es explicado en proporción creciente, por la necesidad de reemplazar viviendas obsoletas.

En este sentido, las evidencias apuntan a que la situación es mucho más cercana a lo que se establece en las Encuestas de Hogares que a las estimaciones del INVU: El número total de hogares del país aumentó entre 1984 y 1994 en 189 907 familias (datos DGEC), mientras que el registro acumulado de construcciones para el mismo período, creció en 230 864 (téngase presente que se habla de construcciones con permiso). Es decir, que la producción de viviendas superó durante el período el número acumulado de nuevas familias, por lo que la diferencia debió haberse destinado a reemplazar viviendas en mal estado.

Gráfico F.2
COSTA RICA: NÚMERO DE VIVIENDAS MALAS, DÉFICIT ABSOLUTO Y DÉFICIT CUALITATIVO
1984, 1986, 1992 Y 1994



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DGEC (varios años).

Por último, existe una diferencia entre el número de "viviendas malas" registradas por ambas fuentes. En caso, nuevamente nos inclinamos por los datos de la DGEC. El Censo de 1984, estableció que en el país existían 43 804 viviendas malas, en tanto el INVU plantea la existencia de 63 231 viviendas en estado deplorable a esa fecha. ¿Cómo se explica esta diferencia? No se sabe, pues en ningún estudio relacionado con el déficit consta el procedimiento seguido.

El análisis comparativo del comportamiento de las viviendas malas, según lo reportan ambas instituciones estudiadas, ofrece, sin embargo, una oportunidad propicia para adelantar algunas reflexiones importantes.

Hasta 1992, los datos del INVU sobreestimaron el número de viviendas malas existentes en el país. Esta sobreestimación se unía a la del número de viviendas hacinadas y a la subestimación de las construcciones realizadas, contribuyendo a abultar la cifra del déficit habitacional (que hemos denominado también "déficit absoluto"). Pero en el Módulo de Vivienda de 1994, la situación se invierte: los datos de la DGEC sobrepasan los del INVU. ¿Por qué sucede esto?

La respuesta a esta situación conduce a observar una variable que en la metodología del INVU se utilizaba tan solo para obtener, por diferencia, el número de viviendas malas: las viviendas deficientes, es decir, aquellas que no cuentan con servicios adecuados y cuyo estado físico es regular. Si se observa el Gráfico F.2 con detenimiento pueden obtenerse varias conclusiones. La primera, es que a todas luces la cantidad de viviendas deficientes es muy superior (en promedio, 2.3 veces) al déficit absoluto. Incluso si se consideraran válidas las estimaciones del INVU, el problema de las viviendas deficientes sería más importante que el del propio déficit absoluto.

La segunda conclusión es que las viviendas malas y las deficientes han mostrado en estos años un comportamiento similar. Si se considera que la antesala a una vivienda inservible es una vivienda deficiente, se comprende que el acusado aumento que se nota en este tipo de viviendas hace preveer que, en caso de que no se actúe para evitarlo, en los próximos años habrá un crecimiento acelerado de las viviendas en mal estado, lo que incidirá inmediatamente en el nivel del déficit absoluto de vivienda.

El manejo de ese déficit "cualitativo" que son las viviendas deterioradas, ante esta perspectiva, se convierte en una imperiosa necesidad. No es lo mismo reparar una vivienda que construir una nueva. En efecto, la segunda alternativa es mucho más costosa, no solo en lo que al costo de la solución específica se refiere, sino porque además implica una serie de inversiones en infraestructura básica, que en el caso de las reparaciones no son necesarias porque ya existen.

Es factible en el país, lanzar un programa agresivo de mejoramiento de las viviendas —a partir del SFNV o no—, que tome en cuenta las limitaciones presupuestarias de las familias de escasos recursos mediante la definición de algún tipo de subsidio, pero que en términos generales financie las reformas en condiciones de mercado.

En resumen, lo que se plantea aquí es la necesidad de un giro en la política de vivienda. Ello no implica descuidar la producción de nuevas viviendas, sino apuntalar los avances logrados hasta el momento, previniendo que el déficit cualitativo se traduzca en pocos años en un déficit absoluto insalvable, dada la situación actual de las instituciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y el resto de las entidades nacionales vinculadas con el sector. Como se vio, los datos que han sido la base para orientar la política habitacional costarricense hasta ahora, no resisten un análisis más profundo, que revela entonces, una situación radicalmente diferente de la que se ha planteado hasta el momento.

Notas

¹ Artículo 66 de la Ley N° 7208, publicada el 7 de febrero de 1991.

² Ley Orgánica del Banco Central, publicada el 27 de noviembre de 1995.

³ En el punto 6 del apartado B, sobre la atención habitacional se profundiza sobre las implicaciones institucionales de la constitución del SFNV.

⁴ Por ejemplo, las modificaciones a los artículos 51 y 75 introducidas por Ley N° 7208. En 1995 se anunció, además, la puesta en marcha de un programa de titulación de terrenos para el cual los participantes en él contarían con apoyo del SFNV. Asimismo, con fondos del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) se gestiona y formula un programa de "núcleos húmedos". Sobre los avances de estas iniciativas no se dispone de mayor información.

⁵ El año 1995 se caracterizó por la existencia de un nivel de deuda interna peligrosamente elevado (22.7% del PIB), un déficit fiscal abultado (5% del PIB), altas tasas de interés activas reales (10.8% en 1994), un incremento en la tasa anual de inflación (22.5%), y un crecimiento discreto del PIB (2.5%). En estas condiciones el positivo desempeño del sector externo nacional se constituyó en la "válvula de escape" que permitió atenuar los efectos de la crisis interna (Fallas, 1996: 10).

⁶ Cabe recordar que esta situación no fue siempre así, en los primeros 3 años de funcionamiento del SFNV, un 35% de los beneficiarios se encontraban en zonas rurales. Esta cifra es, sin embargo, muy significativa aún y es compatible con uno de los objetivos sociales del FOSUVI: la descentralización geográfica del crédito habitacional (Aragao, 1990).

⁷ Este valor se refiere a una vivienda semiterminada (con paredes externas e internas, techo y piso de concreto lujado y sin incluir pintura, repellos ni cielo raso) ubicada en un terreno urbanizado con servicios de agua potable, alcantarillado pluvial, evacuación de aguas negras, electricidad, calles lastreadas, cordón y caño.

⁸ Las principales zonas industriales de la ciudad de San José se ubican hacia el norte y el oeste, en tanto la mayoría de la población reside en zonas ubicadas hacia el este y hacia el sur de la ciudad.

⁹ La separación entre los centros de trabajo y de servicios y las zonas residenciales implica la movilización diaria de un gran contingente de personas hacia el centro de San José. Según datos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes publicados en los principales diarios del país, aproximadamente 2/3 de las 1 200 000 personas que se estima ingresan al casco metropolitano cada día, lo hacen en medios públicos de transporte. Estos presentan una serie de problemas que van desde el pésimo estado de las vías públicas, pasando por un trazado obsoleto de rutas (la mayoría de las terminales de autobús están en el centro de la ciudad; existen pocas rutas que conecten directamente grandes centros de población con zonas industriales importantes); hasta el lamentable estado de las unidades de transporte.

¹⁰ Algunos de los asentamientos formados en este período llegaron a albergar entre 1 000 y 3 000 familias pobres, en condiciones deficientes de acceso a diversos servicios, prácticamente segregados de las zonas residenciales de otras clases socioeconómicas, con dificultad para desplazarse desde ellos hacia las principales zonas fuentes de trabajo, y careciendo de espacios adecuados para el esparcimiento y la recreación, etc. Todo ello provoca fuertes tensiones que poco a poco van desintegrando el tejido social del país.

¹¹ Las expectativas de la población dependen mayormente del comportamiento de la accesibilidad y la atención habitacional y no del tamaño del déficit de vivienda. Las decisiones de invertir (o no), financiar (o no), comprar (o no) dependen tanto de lo que esperamos que suceda como de la situación económica efectiva. Estas decisiones se adoptan constantemente por muchas familias, estableciendo un patrón agregado de actividad en el sector de vivienda. El vínculo entre expectativas, accesibilidad y atención habitacional es, en nuestra opinión, la clave de la dinámica del sector de vivienda. Y, el déficit habitacional es el veredicto que señala inequívocamente las consecuencias de esa dinámica a lo largo del tiempo.

¹² Desde finales de la década de los setenta, Ramón Undurraga y Pedro Lasa, realizaron varios trabajos de consultoría para UNIAPRAVI orientados al tratamiento de los índices de accesibilidad a vivienda. Su aporte ha sido muy importante para la elaboración de esta sección del informe.

¹³ Nótese que los montos ilustrados en el Gráfico B.7 son promedios, en tanto en este caso se habla del monto máximo aprobado por la Junta Directiva del BANHVI.

¹⁴ Según Arago (1990), en 1989 el INVU financió alrededor de 500 viviendas con fondos provenientes de su sistema de ahorro y préstamo. Esto representó menos de un 2% del número total de viviendas producidas en el país en ese año.

¹⁵ Esta afirmación se desprende a la resolución 6515-93 de las 15:30 horas del 9 de diciembre de 1993 de la Sala Constitucional, la cual fue ratificada por el Voto 6923-94 de las 10:12 horas del 25 de noviembre de 1994. La misma es aplicable a todo el SFNV (BANHVI, 1995).

¹⁶ Cabe aclarar que el monto del BFV máximo se fija, periódicamente sobre la base del costo de una vivienda de interés social mínima (según las características detalladas en el apartado A de este trabajo). Sin embargo, existe la posibilidad que entre cada revisión de los montos del bono surja una diferencia entre el precio real de una solución de vivienda y el monto del bono. En el Documento Base de Discusión "Hábitat II" (1995) se estimaba que ese año, en tanto el costo real de la vivienda era cercano 1 310 000 colones, el valor máximo del BFV estaba en 760 000 colones.

Cualquier diferencia debe ser cubierta por las familias ya sea en trabajo, mediante un crédito, aporte en ahorros, etc. En estos casos, la cuota que pagarán las familias no podrá superar el 5% de los ingresos —para aquellas que perciban ingresos menores o iguales a un salario mínimo—, del 15% —para las que reciben un ingreso familiar sobre el exceso de un salario mínimo y hasta dos veces el salario mínimo— y de 25% —para las que reciben entre dos salarios y cuatro salarios mínimos.

¹⁷ Estos plazos son estándar para todas las entidades autorizadas. Sin embargo, tanto en la fijación de plazos como de montos y tasas de interés, estas entidades tienen un margen de discrecionalidad, por lo que pueden cambiar estas fijaciones en general o ante casos específicos, siempre y cuando estén dentro de los límites que fija BANHVI, que es el rector del SFNV (comunicación personal con Evelio Alberto Mora, Mutal La Vivienda).

¹⁸ El SNAP estaba conformado por las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, que eran las únicas entidades que operaban exclusivamente en el sector habitacional, y por el Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP) del Banco Crédito Agrícola de Cartago, entidad encargada de coordinar el Sistema.

¹⁹ La Ley N° 7052 (Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda) prevé varios títulos valores, entre ellos: participaciones hipotecarias, certificados de inversión inmobiliaria y letras inmobiliarias de vivienda. Tanto el BANHVI como las entidades autorizadas pueden emitir, además, títulos como bonos de vivienda, certificados de depósito a plazo, etc., para lo cual deberán solicitar la debida autorización.

Todos los títulos deben ser libremente negociables o transferibles, y pueden ser adquiridos sin ninguna limitación por cualquier persona natural o institución pública o privada. Las características que debe reunir cada título valor se detallan en el Título Sexto, Capítulos 1 a 6, de la citada Ley (República de Costa Rica, 1987: 21-24).

²⁰ Este fondo se financia con el 15% de las recaudaciones del impuesto sobre las ventas y sobre las importaciones, y con el 5% recaudado sobre el monto de la planilla nacional de salarios.

²¹ Una estimación de la magnitud de las recuperaciones del FONAVI previstas originalmente por la Ley y de su aporte a las operaciones del SFNV, se desarrolla en BANHVI (1988).

²² Un supuesto importante en este cálculo es que a cada jefe de hogar le corresponde una vivienda. Cuando viven dos o más familias en una casa de habitación, el INVU considera que existe hacinamiento. Esta definición es diferente de la que utiliza la Dirección General de Estadística y Censos (Módulos de vivienda, varios años), que prevee dos tipos de hacinamiento: el hacinamiento por aposento —carencia de aposentos exclusivos para uso doméstico cuando viven más de dos personas en el domicilio— y hacinamiento por dormitorio —que se presenta cuando la vivienda no tiene aposentos exclusivos para dormir y en ella viven 3 o más personas.

²³ En los Módulos de Vivienda de la Encuesta de Hogares (DGEC, varios años) no se define el déficit habitacional. Es por esta razón que en el Cuadro F.2 hemos mantenido la suma de viviendas malas y viviendas faltantes para estimar el déficit. Lo que interesa aquí es mostrar las diferencias que bajo una misma metodología se producen al utilizar fuentes distintas, que sin embargo, en principio están muy relacionadas puesto que los datos del INVU se basan, como se apuntó, en los resultados del Censo de Población de 1984.

BIBLIOGRAFÍA

- Aragao Melo, J.M. (1990), *Mecanismos financieros y fiscales para programas de vivienda y servicios básicos. El caso de Costa Rica (segunda parte)*. San José, Costa Rica: Proyecto COS/88/004 "Estrategia Nacional de Vivienda para Costa Rica", CNUAH-HÁBITAT/PNUD/FINNIDA/MIVAH.
- Argüello, Manuel (1992), *Housing policy, democracy and revolution: Costa Rica and Nicaragua during the 1980s*. London: Thesis Phd, University of London.
- Banco Hipotecario de la Vivienda. Sin fecha: *Modelo Integral para el Financiamiento de Viviendas Populares y de Interés Social*. San José, Costa Rica: BANHVI, Dirección de Crédito.
- _____ (1995), *Transcripción de Acuerdo de Junta Directiva: Normas operativas para la aplicación de créditos y subsidios del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*. Sesión 24-95 del 20 de marzo de 1995.
- _____ (1992), *Programa de ahorro-habitacional (vivienda). Propuesta operativa*. Versión revisada al 6 de junio de 1992. San José, Costa Rica: BANHVI.
- _____ (1988), *Previsión y definición de acciones estratégicas en el área de créditos a largo plazo*. San José: BANHVI, Dirección de Crédito Individual y Fondo de Subsidio para la Vivienda.
- Contraloría General de la República (1996), *Memoria anual 1995*. San José, Costa Rica: Unidad de Publicaciones, Contraloría General de la República.
- _____ (1994), *Memoria anual 1995*. San José, Costa Rica: Unidad de Publicaciones, Contraloría General de la República.
- Defensoría de los Habitantes (1996), *Informe Anual 1995*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Dirección General de Estadística y Censos (1994, 1992, 1986), *Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples. Módulos de vivienda*. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio-DGEC.
- Fallas, Helio (1996), *Oportunidades, estabilidad y solvencia económica*. Versión preliminar. Proyecto Estado de la Nación, sin publicar.
- Federación de Mutuales de Ahorro y Préstamo de Costa Rica. Varios años. Estadísticas varias: Estados financieros, boletines estadísticos trimestrales, etc.
- Gutiérrez Saxe, Miguel (1993), *La cuestión del déficit habitacional*. San José, Costa Rica: Mimeografiado.
- HÁBITAT II (1995), *HÁBITAT II. Capítulo Costa Rica: Un diálogo nacional*. Documento de base para discusión. Sin más información.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1992), *Estimación del déficit habitacional a diciembre de 1989 y 1990*. San José, Costa Rica: INVU, Departamento de Planes y Estadística.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (1995), *Informe anual de labores: 1994-1995*. San José, Costa Rica: MIVAH.

- _____ (1994), *El déficit de vivienda en Costa Rica*. San José, Costa Rica: MIVAH, Programa de Desarrollo Habitacional de Base Comunitaria.
- Proyecto Estado de la Nación (1995), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.
- República de Costa Rica (1987), *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Salas, Edwin (1990), *El sistema financiero habitacional en Costa Rica*. Ponencia al Seminario Intercambio Centroamericano de Experiencias sobre Vivienda celebrado en San José, Costa Rica del 16 al 20 de abril de 1990. San José, Costa Rica: BANHVI.
- Sauma, P. y J.D. Trejos (1990), *Evolución reciente de la distribución de ingresos en Costa Rica: 1977-1986*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas - Universidad de Costa Rica. Documento de Trabajo N° 132.
- Vargas Cullell, Jorge (1993a), *La estrategia de movilización de recursos en el sector vivienda*. San José, Costa Rica: Mimeografiado.
- _____ (1993b), *Políticas de vivienda y calidad de vida*. San José, Costa Rica: Mimeografiado.
- _____ (1991), *Gestión urbana y modalidades de participación social en Centroamérica: caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Informe final, mimeo, mayo de 1991.
- _____ (1990), *El régimen del subsidio para la vivienda en Costa Rica*. Ponencia al Seminario "Intercambio Regional de Experiencias sobre Vivienda". San José, Costa Rica: BANHVI.
- Zawadski, Cristóbal (1992), *Financiamiento de la vivienda a los sectores de más bajos ingresos*. Ponencia presentada en el III Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda "Nuevos modelos de financiamiento de vivienda en América Latina", Punta del Este, Uruguay.

Anexo
COSTA RICA: INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL SECTOR VIVIENDA

COSTA RICA: INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL SECTOR VIVIENDA. 1980-1994																		
INDICADORES NACIONALES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	#	Cálculo	
Índice del Producto real (PIB)	100.0	97.7	90.6	93.2	100.7	101.4	107.0	112.1	116.0	122.5	126.9	129.8	139.8	148.8	155.3	1		
I. de la ocupación nacional (empleo)	100.0	100.2	104.9	105.9	110.0	114.1	117.9	127.4	131.3	136.2	140.4	138.9	143.9	151.3	157.0	2		
I. de productividad nacional	100.0	97.5	86.4	88.0	91.5	88.9	90.8	88.0	86.4	90.0	90.4	97.1	98.3	98.9	98.9	3		
I. del Ingreso Nacional Bruto real	100.0	89.8	79.4	84.7	93.7	96.7	112.0	107.2	109.4	112.7	116.7	124.1	131.1	135.8	147.7	4		
I. de crecimiento vegetativo de familias	100.0	104.0	108.2	112.5	117.0	121.7	125.9	130.3	134.9	139.6	144.5	149.6	154.1	158.7	163.4	5		
I. del ingreso disponible real	100.0	86.3	73.4	75.3	80.1	79.5	89.0	82.2	81.1	80.7	80.8	83.0	85.1	85.6	90.4	6	4/5	
I. del salario real promedio	100.0	88.9	66.0	75.8	92.5	93.5	96.8	112.4	108.9	108.1	111.9	105.5	108.8	120.5	126.6	7		
I. de precios (a junio de c/ año)	100.0	130.5	248.6	353.0	383.9	440.8	482.1	578.7	693.2	810.6	956.8	1246.0	1532.5	1675.0	1876.6	8		
Tasa de inflación anual	INF.ANUA	18.1	30.5	90.5	42.0	8.8	14.8	11.6	17.6	19.8	16.9	18.0	30.2	23.0	9.3	12.0	9	f(6)
INDICADORES SECTOR CONSTRUCCION	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	#	Cálculo	
Índice del Producto real en construcción	100.0	78.3	53.3	55.8	69.0	72.9	75.2	76.0	76.0	85.4	83.5	77.2	79.2	92.3	96.2	10		
I. de la ocupación en construcción	100.0	98.5	77.3	69.7	72.8	74.8	87.9	97.0	99.6	108.1	117.4	112.9	108.2	119.9	132.7	11		
I. de productividad en construcción	100.0	79.5	69.0	80.1	94.8	97.4	85.5	78.3	76.3	79.0	71.1	68.4	72.6	77.0	72.5	12	10/11	
I. del salario real en construcción	100.0	89.0	66.8	78.3	88.6	85.8	92.4	114.1	108.3	96.5	111.6	92.1	94.1	105.0	108.0	13		
INDICADORES SECTOR VIVIENDA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	#	Cálculo	
Índice de costo de la vivienda popular	100.0	97.2	67.8	83.4	111.2	106.5	105.5	104.2	113.4	116.5	108.9	107.3	114.9	137.4	133.5	14		
I. costos no financ. vivienda pop. real	100.0	105.7	108.3	97.1	102.5	101.9	98.1	93.4	102.3	101.4	97.2	103.4	107.2	113.3	113.6	15	16/8	
I. precios construcción vivienda popular	100.0	138.0	264.4	342.8	393.4	449.0	482.8	540.5	709.3	821.9	930.3	1288.7	1842.9	1897.9	2132.4	16		
I. del gasto social en vivienda	100.0	50.6	39.4	66.8	71.2	62.9		59.4	100.0	96.1	57.7	65.0	85.6	89.7	94.8	18		
Recursos public. para subsidiar vivienda	IRPSV88																	
INDICADORES VIVIENDA ALQUILAD.SIGLA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	#	Cálculo	
Índice del alquiler real	100.0	88.3	48.2	39.2	46.4	55.4	61.9	61.7	63.1	58.4	51.9	47.5	47.3	47.1	19	22/8		
I. de la rentabilidad real en vivienda	100.0	90.9	71.1	46.9	41.7	52.0	58.7	59.2	55.7	54.2	53.6	46.3	41.3	34.4	35.3	20	19/14	
I. accesibilidad a la vivienda alquilada	IAVAL	100.0	97.7	152.4	192.2	172.6	143.5	143.7	133.3	128.5	127.8	138.4	160.0	179.3	180.9	21	6/19	
Precios de alquiler de vivienda	IPC.alq	100.0	115.3	119.8	138.2	178.1	244.1	304.6	357.1	437.5	511.6	588.4	646.2	727.5	792.4	22		
INDIC. DE CONDICIONES FINANCIERAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	#	Cálculo	
Tasa de interés créditos(Largo Plazo)	T.int.L.P.	14.0	21.8	24.0	25.0	22.0	23.5	19.5	22.5	24.5	24.5	28.1	24.5	22.0	26.3	23		
Plazo de operaciones de largo plazo	PLAZO LF	15.0	15.0	15.0	10.0	10.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	24		
I. de condiciones hipotecarias	ICH	100.0	141.7	155.4	170.8	155.2	151.7	129.1	145.9	145.9	157.5	157.5	176.6	157.7	143.1	167.7	25	f(26)
Factor cuota de las operaciones de L.P. F. CUOTA	F.CUOTA	133.2	166.7	207.0	227.5	208.7	202.0	172.0	194.4	209.7	209.7	237.9	210.0	190.6	223.3	26	f(23,24)	
Tasa de interés créditos(Corto Plazo)	T.int.C.P.	21.5	23.5	25.0	25.5	21.5	23.5	23.5	35.0	36.6	36.0	39.0	35.6	36.4	35.4	27		
I. factor costo financiero de corto plazo	FCRCP	100.0	92.0	63.8	85.9	108.6	104.5	107.5	111.5	110.8	114.9	112.0	103.7	107.1	121.3	117.4	28	f(27,9)
I. del ingreso requerido real sin Bono	II.FRR s/b	100.0	137.7	105.4	142.5	172.7	161.5	136.2	152.0	165.5	163.5	171.4	191.6	181.1	196.7	223.8	29	14*25
INDIC. DE ATENCIÓN Y ACCESIBILIDAD	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	#	Cálculo	
Índice de préstamos otorgados en vivo	IPO	100.0	85.1	74.2	65.5	89.9	87.7	88.8	102.1	119.8	121.7	130.9	116.7	127.1	162.1	108.1	30	
Préstamos formalizados S.F.N.V.	IPOSFNV88																	
I. de accesibilidad a la vivienda sin Bono	IACC s/b	100.0	62.7	69.7	52.8	46.4	49.2	65.3	54.1	49.0	44.0	47.1	43.3	47.0	43.5	40.4	32	7/29
I. ingreso f. requerido real con Bono E1	II.FRR E1																	
I. ingreso f. requerido real con Bono E2	II.FRR E2																	
I. ingreso f. requerido real con Bono E3	II.FRR E3																	
I. ingreso f. requerido real con Bono E4	II.FRR E4																	
Factor corrección Bono Estrato 1	E1																	
Factor corrección Bono Estrato 2	E2																	
Factor corrección Bono Estrato 3	E3																	
Factor corrección Bono Estrato 4	E4																	
I. accesibilidad con Bono Estrato 1	IACC E1																	
I. accesibilidad con Bono Estrato 2	IACC E2																	
I. accesibilidad con Bono Estrato 3	IACC E3																	
I. accesibilidad con Bono Estrato 4	IACC E4																	

FUENTE: BANHVI, Federación de Mutuales de Ahorro y Préstamo, Cámara de la Construcción, Banco Central de Costa Rica. Elaborado por Miguel Gutiérrez y Marcela Roman.

Serie Financiamiento del Desarrollo *

No.	Título
1	"Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989
2	"Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989
3	"Los determinantes del ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990
4	"Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990
5	"La cooperación regional en los campos financiero y monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990
6	"Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pasivos: experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991
7	"El leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991
8	"Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991
9	"Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991
10	"¿Existe aún una crisis de deuda latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991
11	"La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992
12	"Las monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992
13	"Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993
14	"Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores" (LC/L.768), julio de 1993
15	"Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994

* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 16 "El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994
- 17 "La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994
- 18 "Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994
- 19 "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994
- 20 "Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994
- 21 "Integración de las bolsas de valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994
- 22 "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994
- 23 "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994
- 24 "Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994
- 25 "El movimiento de capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994
- 26 "Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994
- 27 "Flujos de capital: el caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994
- 28 "El financiamiento latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994
- 29 "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995
- 30 "Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995
- 31 "Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995
- 32 "Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995
- 33 "Private international capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995

- 34 "Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995
- 35 "Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995
- 36 "Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996
- 37 "Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996
- 38 "Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996
- 39 "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996
- 40 "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997
- 41 "Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997
- 42 "Una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986" (LC/L.1004), mayo de 1997