

S E R I E

financiamiento del desarrollo

**E**l factor institucional en  
reformas a la política de vivienda  
de interés social: la experiencia  
reciente de Costa Rica

Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez



CEPAL  
ECLAC

---

**financiamiento del desarrollo**

**E**l factor institucional en  
reformas a la política de  
vivienda  
de interés social: la experiencia  
reciente de Costa Rica

Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez



Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados"  
financiado por GTZ

Santiago de Chile, agosto de 1999

Este documento fue preparado por la Sra. Rebeca Grynsman, consultora del Proyecto Interdivisional "Instituciones y mercados" de la CEPAL (financiado por GTZ), en conjunto con el Sr. Dennis Meléndez. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Günther Held a la primera versión de este trabajo.

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.

---

**Publicación de las Naciones Unidas**

LC/L.1212-P

ISBN: 92-1-321495-2

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 1999. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.11

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Creación del sistema financiero nacional para la vivienda</b> .....	11
A. Subsidios a la demanda: FOSUVI.....	11
B. El fondo nacional para la vivienda: FONAVI.....	12
<b>II. Aspectos institucionales de la política de vivienda de interés social</b> .....	15
A. Normas sobre estándares técnicos y de entorno de las viviendas de interés social .....	15
B. Normas relativas a los subsidios para viviendas de interés social.....	17
C. Requisitos de ahorro.....	22
D. Relación entre el ahorro previo y el acceso al subsidio y al crédito hipotecario .....	24
E. Normas sobre crédito hipotecario a personas y familias de bajos recursos .....	26
F. Normas orientadas al mejoramiento de viviendas precarias .....	29
G. Normas relativas a la competencia en el mercado de viviendas de interés social.....	29
H. Normas que inciden en la movilidad y en el ajuste del mercado de vivienda de interés social.....	31

<b>III. Recursos y resultados de la política de vivienda de interés social</b> .....	33
A. Comportamiento del déficit cuantitativo de vivienda .....	34
B. Comportamiento del déficit cualitativo de vivienda .....	35
C. Déficit habitacional total .....	36
D. Las necesidades en vivienda más allá del déficit habitacional.....	36
E. Déficit habitacional y necesidades en vivienda.....	37
F. La respuesta del SFNV al déficit habitacional .....	39
G. El gasto social en vivienda.....	40
<b>IV. Conclusiones y propuestas de política</b> .....	43
<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Anexos</b> .....	55

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Accesibilidad ante distintas tasas de interés .....	20
Cuadro 2	Subsidios (bonos) pagados y presa de subsidios, 1988 - 1998 .....	21
Cuadro 3	Relación entre el aporte familiar y el crédito, 1987-1993.....	23
Cuadro 4	Captaciones del sistema mutualista de ahorro y crédito: ahorros y depósitos a plazo, 1989-1997.....	23
Cuadro 5	Evolución de las tasas de interés para vivienda SFNV, bancos estatales y privados, 1990-1997 .....	28
Cuadro 6	Número de familias según tipo de tenencia de la vivienda, 1989 - 1997.....	34
Cuadro 7	Déficit cuantitativo de vivienda según número de familias, 1989 - 1997.....	35
Cuadro 8	Déficit cualitativo de vivienda según número de familias, 1989 - 1997.....	35
Cuadro 9	Evolución del déficit habitacional total, 1989 - 1997 .....	36
Cuadro 10	Viviendas que requieren de mejoramiento y/o ampliación.....	37
Cuadro 11	Familias que requieren construir, mejorar o ampliar su vivienda, 1989 - 1997 .....	38
Cuadro 12	Déficit habitacional y necesidades en vivienda por estrato, 1997 .....	39
Cuadro 13	Gasto social en vivienda .....	41

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Participación del bono (subsidio) en el valor de la solución total de vivienda.....	19
Gráfico 2	Evolución del número de bonos otorgados por tipo de subsidio .....	38
Gráfico 3	Evolución de los porcentajes de participación de los estratos en el total de bonos otorgados.....	40

## Índice de siglas

BANHVI	: Banco Hipotecario de la Vivienda.
BFV	: Bono familiar de vivienda.
FONAVI	: Fondo nacional de vivienda.
FUPROVI	: Fundación pro-vivienda.
IMAS	: Instituto mixto de ayuda social.
INVU	: Instituto Nacional de Vivienda.
SFNV	: Sistema financiero nacional para la vivienda.

---

## Resumen

---

Dotar de vivienda digna a la población es un derecho consagrado en la Constitución Política de Costa Rica. Si bien, este objetivo ha sido una política de estado por lo menos durante los últimos veinticinco años éste no se ha podido alcanzar. El país no se preparó para enfrentar la presión demográfica ejercida sobre el sector vivienda a finales de los 70 a raíz del “baby boom” de principios de los 50’s y 60’s. Por otra parte, la crisis de principios de los 80’s no sólo limitó los recursos dirigidos al sector sino que deterioró la capacidad de las familias para comprar y mejorar sus viviendas.

Después de experimentar varios esquemas institucionales, Costa Rica ha encontrado una prometedora veta, que adecuadamente reorientada, podría resolver la escasez de vivienda en el país, sin necesidad de recurrir a inconvenientes flexibilizaciones de los estándares técnicos o ambientales. El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, creado por ley en 1986, consiste en un esquema de subsidios directos y de accesibilidad al crédito a precios de mercado, que permite una ágil acción conjunta de los sectores público y privado.

Ese sistema financiero ha representado un importante avance en la solución del déficit habitacional de Costa Rica. Los datos muestran el aumento de la oferta habitacional y el acceso de las familias de menores ingresos a la vivienda. Estos resultados muestran que el financiamiento para la vivienda de Costa Rica contiene elementos valiosos que podrían ser rescatados en paradigmas de relevancia internacional. Sin embargo, todavía se requiere fortalecer el sistema en su conjunto desde el punto de vista social, financiero e institucional, con el objetode enfrentar problemas no resueltos y nuevos retos.

## Introducción

---

Durante el último medio siglo, Costa Rica ha dedicado una cantidad muy significativa de recursos a atender el problema habitacional, pues como suele ser el caso en la mayor parte de los países, la vivienda se considera un bien meritorio. Proveer las oportunidades en términos asequibles para la población, es una obligación del Estado consagrada en la Constitución Política. El tema además ha estado vigente por muchos años y se ha convertido no sólo en un objetivo social, sino que ha penetrado muy fuertemente el ámbito político, de modo que en cada campaña electoral, el tema de la vivienda, especialmente para los grupos más pobres, ha sido dominante.

Desde 1940, el Gobierno costarricense empezó a mostrar preocupación por poner al alcance de la población medios institucionales para resolver el problema habitacional, aún incipiente en esos años. En los años 50, el problema empezó a tener características preocupantes y es por ello que en 1954 se crea el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como ente que se encargaría de proveer vivienda barata a los grupos de más escasos recursos. El INVU cumplió un papel destacado en esta acción, pero el crecimiento poblacional de los años 50 muy pronto hizo aparecer este esfuerzo como insuficiente. El INVU responde a un esquema en el que el Estado costarricense se echó sobre sus espaldas toda la responsabilidad de poner al alcance de la población viviendas baratas. El INVU fue ente definidor de políticas, diseñador de proyectos, constructor, urbanista, repartidor de viviendas, realizador de estudios sociales, además de entidad financiera. Un prototipo de una superinstitución a la que se le encomendó acabar con la pobreza a través de un único instrumento, en este caso la vivienda.

A finales de los sesenta, el esquema INVU parecía estar agotado. El abandono en que se encontraba la clase media era notorio, pues la vivienda de clase mínima, que fue en lo que progresivamente se empezó a concentrar el INVU, no era una solución adecuada y viviendas más apropiadas a su nivel estaban fuera de alcance. Entonces, como complemento, se creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, encabezado por el Banco Crédito Agrícola de Cartago (en funciones de Caja Central del esquema), que es un banco no especializado propiedad del Estado, mucho más pequeño que los otros tres bancos estatales que para entonces existían. Paralelamente se le adhirieron varias entidades financieras de ahorro y préstamo (entidades aprobadas), que operarían como brazos ejecutores con la función de otorgar préstamos para vivienda. Esto refleja tres conceptos importantes en la política habitacional del país:

El reconocimiento casi abandonado anteriormente del uso del sistema financiero como medio para el financiamiento habitacional.

La aparición de un organismo financiero de segundo piso (el DECAP del Banco Crédito Agrícola de Cartago), que aunque era simplemente un departamento dentro de un banco no especializado, empieza a plasmar un concepto que por aquel entonces apenas se empezaba a insinuar en los mercados financieros latinoamericanos.

El inicio en el ámbito habitacional del país del concepto de ahorro y préstamo que por tantos años había mostrado un relativo éxito en los mercados financieros de países desarrollados (sistema de Savings and Loans), un mecanismo promisorio, basado en la generación de activos financiados con deuda, sin necesidad de capital.

Es así como empiezan a funcionar en el país las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, que fueron en la práctica las únicas entidades que operaron como "entidades aprobadas". El sistema operó únicamente a través de estas instituciones, lo que redujo sustancialmente su rango de acción. Su efectividad fue limitada, y no representó una solución radical a las necesidades habitacionales del país.

En el contexto de un sistema financiero bancario muy limitado y restringido, en el cual la mayor parte de los recursos se dirigían de manera sistemática a los sectores "productivos" (agricultura tradicional, un poco a industria y mucho menos al comercio), las posibilidades de asignar topes de financiamiento para vivienda en los bancos era en la práctica inexistente.

En los años 70, se agregan dos nuevas instancias a la solución del problema habitacional: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) institución creada para atender las necesidades de la población en extrema pobreza, y que incursionó en el campo de la vivienda; y hacia finales de los 70 el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, cuya función fundamental sería precisamente "elaborar y dirigir la Política Nacional de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos", funciones que originalmente se había pensado desempeñaría el INVU.

A pesar de lo anterior, los esfuerzos gubernamentales no se plasmaron en una reducción del problema habitacional durante los años 60 y 70. Por el contrario, el déficit habitacional se mantuvo en incremento sostenido, especialmente durante la primera parte de la década de los ochenta, cuando el país entró en una severa crisis económica, causada por desequilibrios domésticos e internacionales, que deterioró considerablemente el ingreso familiar y encareció relativamente los bienes relacionados con la construcción. Aunado a ello, la aparición de un severo problema inflacionario, que continuó desde entonces como un mal crónico, cerró las posibilidades de acceso de la población al financiamiento bancario, por las distorsiones que esta variable genera en el financiamiento de largo plazo. Mientras en los años 50, el déficit habitacional del país llegaba al 15% (calculado como el número de viviendas existentes en unidades equivalentes de acuerdo a su deterioro, respecto al número total de viviendas necesarias), para 1975 se situó en alrededor del 18%. En 1985 ya alcanzaba el 21%. Para ese entonces hacían falta un total de 122 mil viviendas,



pues se necesitaban 581 mil y sólo se contaba con un total (en unidades equivalentes) de 459 mil. Para 1986, el déficit representaba el 26% del stock habitacional de entonces<sup>1</sup>.

El principal propósito de este trabajo es evaluar la respuesta dada por Costa Rica al problema de la vivienda, a través de la creación en 1987 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y sus efectos sobre el déficit habitacional y sobre el acceso de las familias de menores ingresos a la vivienda. Con base en este análisis el trabajo plantea los principales retos y acciones que enfrenta la política de vivienda hacia futuro con el objeto de mejorar el funcionamiento institucional del sistema y el cumplimiento de sus fines.

El trabajo contiene cinco secciones además de esta introducción. En la segunda sección se describe el funcionamiento básico del SFNV. En la tercera sección pasamos a analizar el funcionamiento institucional del SFNV en cuanto a las normas referidas a los estándares técnicos, a las “reglas del juego” en el otorgamiento de los subsidios, los requisitos de ahorro previo, el otorgamiento de los créditos hipotecarios, el mejoramiento de las viviendas precarias y el funcionamiento del mercado de viviendas de interés social. La cuarta sección analiza los resultados de la política de vivienda de interés social y para ello analiza la evolución del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, las necesidades más globales de las familias en cuanto a sus viviendas, la relación de estas variables con los sectores de menores ingresos y la evolución del gasto social en vivienda. La última sección presenta las conclusiones y propuestas de política para la consolidación institucional y el mejoramiento de los instrumentos diseñados por el SFNV para enfrentar el problema habitacional de Costa Rica. El trabajo incluye varios anexos cuyo contenido se señala en el texto y en los cuales se amplían algunos de los puntos del estudio.

---

<sup>1</sup> La fuente de estas estimaciones del déficit es el INVU.

## **I. Creación del sistema financiero nacional para la vivienda**

---

La preocupación de las autoridades por el proceso progresivo de deterioro en la brecha habitacional, se tradujo en nuevas acciones a partir de 1986, cuando se emite una nueva "Ley del Sistema financiero nacional para la vivienda", mediante la cual se crea el Banco hipotecario de la vivienda (BANHVI) como su rector. Se conforma de las "entidades autorizadas", que actualmente incluyen las sociedades mutualistas o mutuales, algunos bancos públicos y privados, varias cooperativas, y una fundación privada. Hasta 1998 había 23 entidades autorizadas. Este número se ha reducido pues dos entidades mutualistas entraron en problemas financieros en ese año y, recientemente, tres de las entidades cooperativas más importantes han sido intervenidas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

### **A. Subsidios a la demanda: FOSUVI**

Con la ley de creación del SFNV, se pusieron en marcha dos programas paralelos. Uno de ellos, es básicamente un programa de subsidios habitacionales focalizados: el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI). Con este se creó el Bono Familiar de Vivienda (BFV), inicialmente como un subsidio intertemporal (un préstamo inicial que se cargaba al final del período de amortización, sin intereses), y a partir de 1990, como un subsidio directo (donación).

El sistema de subsidios contempla el otorgamiento de un bono familiar de vivienda con un monto máximo de 30 salarios mínimos de un obrero no calificado de la construcción, y que guarda una relación inversa con el ingreso familiar.

El tope máximo de ingreso familiar para recibir un subsidio es de 4 salarios mínimos. Las familias del primer estrato salarial (un salario mínimo o menos), reciben el subsidio máximo. Los subsidios se otorgan para la compra de lote y construcción, sólo compra de lote<sup>2</sup> (hasta un 50% del subsidio), compra de vivienda existente y para reparaciones y mejoras (hasta un 50% del subsidio). Normalmente, el trámite de aprobación es individual (por familia). Sin embargo, cabe la postulación por proyectos cuando estos son debidamente aprobados por el Banco mediante el esquema establecido en el artículo 59 de la Ley.

Los desarrollos o urbanizaciones normalmente se dan cuando un grupo organizado compra o consigue un terreno para desarrollar un proyecto para dotar de vivienda a los miembros de ese grupo. Estos grupos cuentan con ventajas excepcionales, pues la Ley del SFNV permite que se les dé financiamiento para el desarrollo del proyecto a cero interés durante el periodo de construcción. En efecto, el artículo 59 de la Ley 7052, contempla que para aquellos casos de erradicación de tugurios, grupos organizados o emergencias, es posible obtener financiamiento directo del BANHVI con cargo al futuro bono familiar de vivienda. Primero se da un crédito global al grupo o desarrollador por medio de la entidad autorizada, la cual debe aportar una garantía suficiente de cumplimiento. Una vez concluido el proyecto, se asigna a los beneficiarios y se individualizan los subsidios, con lo cual se cancela el crédito original. En caso de que por cualquier razón el proyecto no se concluya o no se ejecute, el BANHVI procede al cobro de la garantía de cumplimiento.

Otra modalidad tiene que ver con el desarrollo de proyectos urbanísticos por parte de desarrolladores privados, con el patrocinio de alguna de las entidades autorizadas. En estos casos, el desarrollador obtiene un crédito de la entidad autorizada, lleva a cabo el proyecto y vende (o generalmente prevende) las viviendas a beneficiarios del Bono Familiar de Vivienda, quienes aplican el bono a la compra de la casa y obtienen un crédito complementario por parte de la entidad autorizada (crédito de largo plazo).

Este sistema es dirigido por el BANHVI quien es el último responsable de aprobar los subsidios y dictar su reglamentación. Todos los trámites previos a la aprobación y administrativos posteriores, están a cargo de las entidades autorizadas, los cuales actúan como ejecutores. Los beneficiarios deben presentarse a alguna entidad autorizada a realizar sus trámites. La entidad autorizada tiene la obligación ineludible de recibir los casos que se presenten, verificar que cumplan los requisitos establecidos y presentar el caso para aprobación del Banco. Una vez aprobado, cada caso se integra a una fila de espera hasta que haya recursos suficientes para el pago. Esta fila (presa) debería atenderse siguiendo un criterio estrictamente cronológico, y de acuerdo al flujo de recursos disponibles.

## **B. El fondo nacional para la vivienda: FONAVI**

El otro programa es el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), cuyo objetivo es proveer a las Entidades Autorizadas de fondos para dar préstamos a las familias, para complementar el BFV. Tal como estaba previsto, ello se haría mediante el proceso de descuento de hipotecas.

El FONAVI se vio como algo subsidiario. Sus recursos eran limitados y básicamente provenían de un capital semilla de una donación externa. Aunque, se había previsto su financiamiento mediante la colocación de recursos institucionales, provenientes básicamente de los recursos previsionales de la Caja costarricense de seguro social, ello nunca se logró, por diferentes

---

<sup>2</sup> Tanto el subsidio para compra de lote como para reparaciones y mejoras se comienza a otorgar a partir de 1994.

razones, siendo una de las más importantes la necesidad de usar estos recursos para financiar el déficit fiscal del Gobierno de la República.<sup>3</sup>

Sin embargo, durante los años 90, las cosas cambiaron. No se contó con recursos externos adicionales para apoyar los programas de vivienda. El Gobierno tampoco podía darse el lujo de seguir dedicando tantos recursos a este sector, sobre todo en presencia de periódicas crisis fiscales. Además, el incremento en el costo de la construcción, sin un ajuste proporcional en el monto de los subsidios, evidenció la necesidad de contar con un contingente mayor de recursos para abastecer el FONAVI.

El Banco Hipotecario incursionó en 1991 en el mercado financiero para captar recursos para fondear el FONAVI. Este esquema se mantuvo hasta 1994. Sin embargo, las cosas no resultaron como se suponía en el esquema original. Las condiciones generales del mercado financiero costarricense, sobre todo, el rígido esquema bajo el cual se movían las operaciones activas en el Sistema Financiero de la Vivienda, con tasas nominales de interés prácticamente fijas, y con reticencia de las autoridades a modificarlas ante las variaciones del mercado, no se prestaban para la captación de recursos a largo plazo. Las condiciones estructurales del mercado financiero costarricense hicieron que las colocaciones de largo plazo a tasas competitivas fuesen inviables, pues prácticamente todo el mercado financiero es de corto plazo. Es casi regla general que todas las operaciones pasivas que se realizan en las bolsas de valores se concentren en el muy corto plazo (60% a menos de 60 días y más de 80% a menos de 3 meses).

Aunque es difícil moverse en estas condiciones del mercado para financiar proyectos de largo plazo, ello es hasta cierto punto factible, si se crean de modo paralelo fondos de reserva adecuados, y sobre todo si las tasas de interés de las operaciones activas son razonablemente flexibles, de manera que puedan ser ajustadas con la suficiente rapidez ante variaciones de mercado. Lamentablemente, el mismo hecho que se considere la vivienda un bien meritorio hace que se ciernan sobre este bien una cantidad importante de tabúes y prejuicios. Uno de ellos es el que las tasas de interés no deben ajustarse, y otro, tan importante y distorsionante como este, que las tasas de interés deben ser más bajas que las de cualquier otro bien (en Costa Rica se implantaron tasas de interés variables de mercado en 1995).

Las entidades autorizadas son también emisoras de títulos valores, y el Banco Hipotecario participaba con títulos muy similares (en condiciones y garantías), convirtiéndose en directo competidor de ellas, distorsionando aún más el mercado. Esto provocó que entre 1994 y 1998, las operaciones de descuento de hipotecas del BANHVI hacia las entidades autorizadas, estuvieron básicamente suspendidas. El Banco no tenía una ventaja para vender títulos de largo plazo pues su costo sería mayor que los de corto plazo, a los cuales tienen acceso las entidades, por lo tanto no encontraría demanda por descuentos entre las entidades, al menos mientras no existiese entre ellas plena conciencia del riesgo que representa el descalce de las operaciones. Estas inconsistencias son las que en la práctica han limitado la acción del BANHVI como banco de segundo piso, y movilizador de recursos hacia las entidades.

---

<sup>3</sup> Este es un problema crónico de la economía costarricense y es una real desintermediación de plazos. En muchos países existe el problema de como generar recursos de largo plazo para financiar proyectos de inversión, tal como los proyectos habitacionales. En Costa Rica se cuenta desde hace muchos años con recursos de largo plazo (fondos previsionales), son administrados por el Estado (lo que supondría que no se requiere de estímulos especiales para dirigirlos a proyectos de largo plazo), pero se les usa para financiar necesidades de caja de corto plazo.

## **II. Aspectos institucionales de la política de vivienda de interés social**

---

### **A. Normas sobre estándares técnicos y de entorno de las viviendas de interés social**

#### **1. Estándares técnicos de viviendas básicas principalmente en conjuntos habitacionales**

La legislación y reglamentación de Costa Rica en lo que tiene que ver con la construcción de viviendas es uniforme, es decir, no se hace diferencia entre una vivienda básica o de interés social con otros tipos de vivienda. Las especificaciones constructivas son responsabilidad del profesional encargado de la obra, y debe referirse no sólo a las normas técnicas generalmente aceptadas, sino que debe cumplir con la normativa mínima del código sísmico, de los códigos de sanidad y de los códigos Municipales.

Se da una ligera ventaja a las viviendas de área reducida, entre las cuales clasifican generalmente las viviendas de interés social, pues si la vivienda a construir tiene un área menor a 70 m<sup>2</sup>, el trámite de aprobación de planos es abreviado y toma solamente 72 horas. Por lo demás, todo tipo de viviendas debe cumplir estándares mínimos en cuanto a calidad constructiva y servicios básicos, así como un adecuado sistema de eliminación de aguas negras, jabonosas y pluviales, estándares que varían si se trata de viviendas rurales o urbanas. El anexo 1 presenta un resumen de los estándares técnicos a ser cumplidos.

## **2. Estándar mínimo a alcanzar por viviendas precarias sujetas a ampliación y mejoramiento**

No existe en el país normativa referente a estándares mínimos que deba cumplir una vivienda para ser sometida a reparación o mejoramiento. En general, esto se deja a criterio del propietario del inmueble, quien decide en la práctica el tipo de mejoras que hace a su casa.

En lo que respecta al Programa de Bono para Reparaciones y Mejoras, patrocinado por el BANHVI, se aplica un criterio casuístico. En este caso, lo normal es que la entidad autorizada encargada de tramitar el subsidio, asigne un ingeniero para que realice una evaluación inicial. El profesional se encarga de determinar el tipo de obras de mejoramiento o reparación que se deben realizar, si la reparación es eficiente, es decir, si vale la pena llevarla a cabo o si por el contrario la vivienda debe ser reconstruida. En todos los casos debe privar el hecho de que la reparación o mejora redunde en un mejoramiento de la calidad de la vivienda, sin que por ninguna razón se ponga en peligro a sus habitantes, ni se infrinja ningún estándar técnico o regulación. En caso de que se asigne el subsidio, el mismo ingeniero tiene a su cargo la supervisión de la obra y la fiscalización del uso de los recursos asignados.<sup>4</sup>

## **3. Estándares de urbanización, dotación de escuelas, y otros factores que aportan al valor de las viviendas de interés social**

De acuerdo con el Código Urbano, toda nueva urbanización debe contar con zonas reservadas para áreas comunales, áreas verdes, servicios comunales, etc. Ello se establece en función del tamaño de la urbanización, el número de viviendas y el tamaño de cada lote. Como mínimo, debe destinarse a estos fines el equivalente a 20m<sup>2</sup> por cada vivienda o lote de la urbanización. El detalle de esta normativa se encuentra en el anexo 2, en donde se hace mención al destino que debe darse a estas áreas.

## **4. Supervisión del cumplimiento de los estándares técnicos de conjuntos de viviendas de interés social por parte de una autoridad del sector público; ejecución de garantías y aplicación de sanciones en casos de incumplimiento**

Toda obra civil debe contar con un profesional responsable de la misma, ya sea un ingeniero o arquitecto, o ambos, dependiendo de la magnitud de la construcción. La responsabilidad plena del cumplimiento de los estándares técnicos en la construcción de viviendas (sean estas de interés social o no) corresponde al ingeniero encargado de la supervisión de la obra. Para efectos legales de orden civil o penal, es este profesional quien debe responder por el acatamiento de todas las regulaciones establecidas, y porque la obra se ejecute de acuerdo con los lineamientos técnicos incluidos en los planos constructivos.

Ello también es válido para el caso de construcción de viviendas de interés social, sean estas o no financiadas o subsidiadas por entes gubernamentales. De hecho, cuando existe un subsidio

---

<sup>4</sup> Toda reparación o mejora de una vivienda requiere la obtención de un permiso municipal. El Departamento de Ingeniería de cada municipalidad determina también en forma casuística el tipo de requisitos que se solicita a los propietarios, incluyendo la elaboración de planos constructivos en aquellos casos que conlleven el levantamiento de obras estructurales o mejoras que afecten la estructura original. En general, esta es la norma más irrespetada, pues los propietarios evitan en lo posible la obtención de permisos previos. Cada municipalidad cuenta con un grupo de inspectores de obra cuya función es fiscalizar la existencia de permisos constructivos y velar porque las construcciones, en general, sean supervisadas por un ingeniero civil.

gubernamental, se contempla como válido el pago de los profesionales respectivos, para asegurar de esta manera la calidad de la obra.<sup>5</sup>

Sin embargo, no siempre este proceso de supervisión es totalmente eficiente ni es posible sentar las responsabilidades del caso cuando aparecen defectos constructivos. Por lo menos no lo es a través de mecanismos simples y accesibles, especialmente, para la población de escasos recursos y bajo nivel educativo. Si bien es cierto que durante un plazo de un año posterior a la finalización de la obra, el constructor está obligado a corregir cualquier defecto encontrado y que sea atribuible a problemas constructivos no detectados previamente, el que se corrija depende en buena medida de la aceptación de parte del constructor de que existe tal defecto y que, además, es de su responsabilidad. Por su parte, también la responsabilidad del ingeniero por problemas de diseño o sistemas estructurales se extingue después del quinto año, pero de nuevo, puede ser que por la índole de los problemas detectados, exista dudas respecto a si éstos efectivamente existan o bien si se deben a su órbita de responsabilidad. En caso de conflicto, el proceso de defensa que disponen los afectados es complicado y caro, pues todas estas responsabilidades deben ser demostradas ante los tribunales comunes. Por lo tanto, en la práctica, las posibilidades de defensa de los beneficiarios son relativamente escasas, pues los procesos de esta índole son lentos y riesgosos, y poco útiles cuando la cuantía del reclamo no es por sumas muy grandes. El anexo 3 presenta antecedentes adicionales sobre la supervisión de obras.

## **B. Normas relativas a los subsidios para viviendas de interés social**

### **1. Transparencia, imparcialidad y equidad en la postulación y la asignación de certificados de subsidio**

El SFNV establece el derecho de las familias que no tengan vivienda, con ingresos inferiores al cuarto estrato salarial a recibir un subsidio habitacional, cuya magnitud es inversamente proporcional a su ingreso. Por lo tanto, son tres los únicos requisitos que se establecen para tal fin: constituir un núcleo familiar, bajos ingresos y carecer de vivienda propia. Se contempla además la posibilidad de establecer diferencias en el monto de los subsidios, de modo que éste se pondere de acuerdo al número de miembros de la familia. Sin embargo, esta discrecionalidad nunca ha sido utilizada.

Los beneficiarios hacen los trámites para la obtención del Bono Familiar de Vivienda (BFV) en cualquiera de las entidades autorizadas del Sistema. La entidad tiene la obligación legal de tramitar la solicitud, y dependiendo de la documentación aportada, determinar si la familia califica o no para el subsidio. En caso de que califique, debe remitir el expediente al Banco Hipotecario de la Vivienda (actualmente, por medios informáticos). Esta Institución debe dar la aprobación del Bono y colocarlo en una lista de espera, la cual se debe atender de acuerdo con el orden de ingreso del expediente al BANHVI.

El sistema así establecido es relativamente endeble, puesto que puede prestarse para filtraciones de diversa índole dentro de las cuales se podrían dar las siguientes:

- i) No existe plena conciencia en la población del derecho que le asiste a las familias a obtener el bono familiar de vivienda. Por lo tanto, al no contar con esta información,

---

<sup>5</sup> Durante el periodo de construcción, aunque exista un maestro de obras, el ingeniero debe supervisar cuidadosamente cada una de las etapas de la construcción, firmando en una bitácora oficial el resultado de sus visitas a la obra y anotando en ella todas sus recomendaciones técnicas. El ingeniero debe hacer valer ante el constructor todos los derechos del propietario, obligando a rectificar cualquier falla detectada.

muchas familias se abstienen de presentar su solicitud, con lo cual no reservan un lugar en la fila. Existe la creencia de que el otorgamiento de los bonos es una discrecionalidad del BANHVI o de las autoridades de turno, y no un derecho. Ello hace que muchas personas busquen caminos alternativos para tratar de obtener accesos al subsidio (invasiones de tierras, matrícula en algún grupo informal que ofrece conseguir los bonos, seguimiento de líderes inescrupulosos que cobran cuotas de afiliación, etc.).

- ii) El control sobre la calidad de documentos que aportan los beneficiarios para corroborar su nivel de ingreso es discutible, y las mismas entidades carecen de los medios para verificar su validez o fidelidad. Además, la comisión establecida legalmente como pago a la entidad autorizada (1% del monto aprobado del bono), no cubre adecuadamente los costos de una adecuada fiscalización. A ello hay que agregar que genera un riesgo moral (moral hazard) ya que al ser proporcional al monto del subsidio, incentiva a las entidades a tramitar bonos por el monto máximo. Por lo tanto, los beneficiarios pueden aparentar una situación familiar diferente a la real, lo cual desfocaliza el programa.
- iii) La entidad autorizada podría decidir de manera unilateral cerrar la recepción de solicitudes de bonos familiares de vivienda, especialmente, si la fila de bonos que tiene pendiente de pago es considerable. Aunque ello legalmente es discutible, periódicamente se observa que efectivamente ocurre.
- iv) La entidad autorizada puede decidir, recibir o dar trámite, solamente, a los bonos que considere prioritarios (bajo sus propios criterios), estableciendo así una discriminación arbitraria e injusta entre los beneficiarios. Ello es posible, pues la entidad autorizada tiene potestad suficiente para decidir cuándo un expediente está completo y puede ser presentado al BANHVI, así como la potestad de decidir cuáles expedientes se presentan para que se les asigne un lugar en la fila.
- v) Algunas entidades autorizadas tienen la política de adelantar con sus propios recursos el pago de bonos a los beneficiarios, convirtiéndose en la práctica (aunque no en estricto sentido legal) la entidad en acreedora del BANHVI. Las entidades tienden a presionar el pago de los bonos, y se resisten a presentar otros bonos a la fila mientras no hayan recibido el pago de aquellos que adelantaron. Ello obliga al BANHVI a dar trámite preferencial para el pago de estas supuestas “deudas”.
- vi) Como el BANHVI distribuye los recursos disponibles bajo criterios discrecionales entre las distintas entidades autorizadas, ello hace que en la práctica el pago de bonos a los beneficiarios no se hace estrictamente por el número asignado en la fila, sino que depende del orden en que esté colocado en la propia entidad autorizada.
- vii) Muchos beneficiarios ingresan al sistema no como postulantes individuales, sino vía la normativa del artículo 59 de la Ley 7052. Este artículo regula los casos de emergencia, minusvalía, erradicación de tugurios y grupos organizados. Para tramitar un proyecto de esta naturaleza, especialmente en las dos últimas categorías mencionadas, se debe contar con el patrocinio de una entidad autorizada. Ello hace que se pueda prestar para discriminaciones. Además, no existen criterios de orden suficientemente claros respecto a la jerarquización que se debe dar a los proyectos vía artículo 59. Esto lo vuelve un mecanismo relativamente arbitrario de asignación de subsidios.

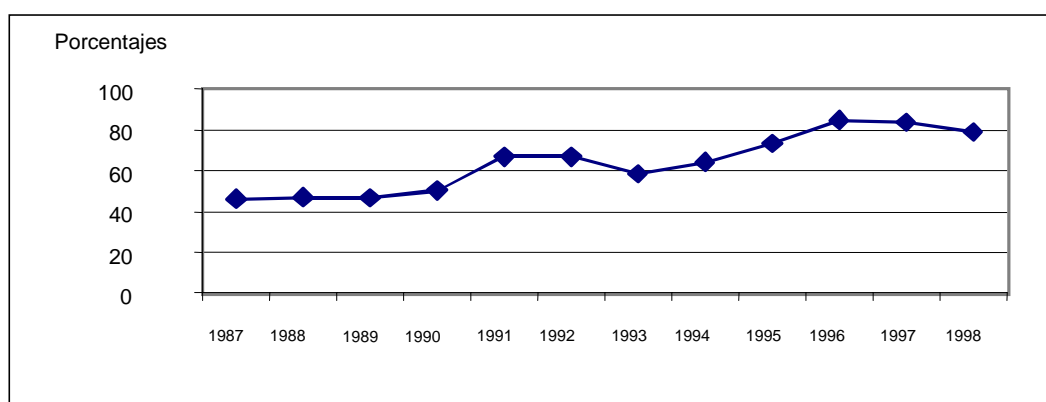


## 2. Proporción de subsidios en el precio de las viviendas

La forma en que está estructurado el sistema de subsidios, permite teóricamente que la proporción de éste sea decreciente con respecto al precio de la vivienda. A cambio, las familias con mejores ingresos pueden recibir un crédito complementario que les permite un acceso a una vivienda de mayor categoría (en acabados, área, terreno, ubicación, etc.). Las familias del primer estrato, o sea aquellas cuyo ingreso mensual máximo es equivalente al de un salario mínimo de un obrero no calificado de la construcción, reciben el subsidio máximo (en estos momentos  $\approx$ 1500000, algo menos de US\$4900). Se supone que estas familias carecen de un ingreso suficiente para recibir crédito complementario y muy probablemente carecen de la posibilidad de dar un aporte para financiar su vivienda. Por lo tanto, en este caso en buena teoría el subsidio representa casi el 100% del valor de la solución.

La evolución de la proporción que representa el subsidio de la solución de vivienda se presenta a continuación donde observamos una tendencia a aumentar la participación del bono en el valor de la solución total de vivienda otorgada por el SFNV<sup>6</sup> lo que refleja, además, el aumento de la participación del primero y segundo estrato de ingreso en el total de bonos otorgados.

**Gráfico 1**  
**PARTICIPACIÓN DEL BONO (SUBSIDIO) EN EL VALOR DE LA SOLUCIÓN TOTAL DE VIVIENDA**  
**1987 - 1998**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Vivienda.

El anexo 4 presenta antecedentes acerca del comportamiento del precio de las viviendas de interés social. Las viviendas entre 30 - 40 m<sup>2</sup>, dirigidas al primer estrato de ingreso, deberían costar entre 1.1 y 1.5 millones. A esto habría que sumar entre 0.9 y 1.2 millones si la familia no tiene terreno. Entre el bono y el crédito el valor de la solución promedio en 1998 para el primer estrato era de 1.3 millones lo que cubre el 100% del costo de una vivienda de este tamaño, sin embargo la familia debe aportar el terreno. En el segundo estrato el financiamiento y el bono otorgado por el SFNV también cubre el costo de una vivienda que mida entre 30 - 40 m<sup>2</sup>. Sin embargo al igual que para el estrato anterior el problema del acceso a un lote urbanizado se convierte en un obstáculo en la medida que su valor de mercado es usualmente muy alto y dirigido a estratos de ingreso mayores. En 1996 ante indicios de que se estaba atendiendo a las familias de menores ingresos pero que ya tenían terreno (esto es especialmente cierto en el área rural), pero que se estaba dejando fuera del acceso a una solución habitacional a las familias sin terreno, se incluyó la posibilidad de dar un

<sup>6</sup> El valor de la solución total está compuesta por el monto del subsidio más el monto del crédito hipotecario

bono para compra de terreno en el cual se puede usar la mitad del subsidio y del crédito correspondientes a su nivel de ingreso, tal que posteriormente la familia ante una mejora de su ingreso pudiera construir. La experiencia no ha sido exitosa por problemas de abuso y falta de mecanismos de control. El problema persiste y no se vislumbra una solución más integral. Muchas familias en busca de soluciones a este problema, especialmente en el área urbana, recurren a otros mecanismos entre los cuales podemos citar:

- i) La familia cuenta con lote propio, el cual pueden haber obtenido de muy diversas maneras (donaciones, herencias, ahorros, etc.). De esta manera el monto del subsidio lo pueden utilizar para la construcción de su vivienda.
- ii) La familia participa en algún programa de autoconstrucción, con lo cual aporta su propia mano de obra. En este caso el costo de la construcción se reduce, y hace que el subsidio represente menos del 100% de la solución.
- iii) La familia consigue diversos aportes, principalmente en la comunidad (grupos religiosos, organizaciones comunales, mecenas, partidas presupuestarias otorgadas por los diputados de la zona, aportes de otras instituciones estatales, etc.), tanto en dinero efectivo como en materiales de construcción. Por lo tanto, en dicha proporción se reduce la relación subsidio/valor de la solución.
- iv) La familia ha falseado la información para calificar al bono. Con ello es posible que a pesar de obtener el bono máximo, pueda conseguir un crédito complementario en otras fuentes, o cuente con ahorros mucho más allá de lo explicable por su nivel de ingreso.

Como se puede colegir, ello hace que la proporción del subsidio pueda variar en la realidad desde un 50% a un 100% en los bonos del primer estrato. En los restantes estratos, se calcula la capacidad de pago de la familia y con base a ello se determina el crédito complementario que puede recibir. Sin embargo, de nuevo, la proporción del subsidio en el valor de la solución es muy variable, por las mismas circunstancias y aún ampliadas, detalladas en el caso del primer estrato. Pero además hay que añadir otras, tales como el hecho que la capacidad de endeudamiento de una familia difiere según cual sea la tasa de interés que esté vigente. Una familia con un ingreso de ₡61 mil mensuales puede contratar un crédito complementario de ₡1 millón (relación cuota ingreso de 30%) cuando la tasa de interés es 21%. Pero si la tasa de interés fuese 29% requeriría un ingreso de ₡82 mil mensuales para poder acceder al mismo crédito de ₡1 millón. Por lo tanto, el sistema está distorsionado por este hecho y por lo tanto la proporción del subsidio en el valor de la solución puede variar enormemente. El siguiente ejercicio de simulación muestra lo expuesto:

**Cuadro 1**  
**ACCESIBILIDAD ANTE DISTINTAS TASAS DE INTERÉS**  
(Montos en colones)

Tasa anual (%)	Relación cuota-ingreso (%)	Monto del préstamo	Mensualidad	Ingreso requerido
21	30	1 000 000	18 306	61 020
23	30	1 000 000	19 816	66 055
25	30	1 000 000	21 355	71 184
27	30	1 000 000	22 917	76 392
29	30	1 000 000	24 500	81 665

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Número y monto de subsidios desembolsados respecto de los subsidios asignados

Por las razones señaladas anteriormente, la presa de bonos familiares que no se atiende regularmente es muy variable. La presa de bonos aumenta o disminuye dependiendo de si las entidades autorizadas abren o cierran la recepción de solicitudes, o el número de bonos que presentan al BANHVI para su aprobación y pago.

En épocas de iliquidez en el mercado financiero, las entidades carecen de recursos suficientes para otorgar el crédito complementario, motivándolas a restringir el número de casos que presentan al BANHVI, pero ello representa una situación de excepción. Mientras esto es cierto para las entidades bancarias, mutualistas y cooperativas, no lo es para el INVU, entidad pública que depende de sus propios recursos para otorgar créditos complementarios. Esta entidad sí enfrenta problemas de limitación de recursos para el otorgamiento de créditos lo cual le impide el trámite de subsidios cuando estos conllevan crédito.

Debe tenerse en cuenta que la presa de bonos de vivienda es un concepto dinámico, pues constantemente están ingresando bonos a la fila mientras que otros, al pagarse, van saliendo de dicha fila. Durante los últimos años, excepto por las excepciones mencionadas (artículo 59), el procedimiento empleado para el desembolso de recursos ha sido con base en el orden cronológico de aprobación de los bonos. Sin embargo, esto no fue así todo el tiempo. De los bonos que faltaban por pagar a 1994, había una larga lista de beneficiarios que habían esperado largo tiempo, algunos desde 1988.

Como punto de referencia cabe mencionar que entre 1987 y 1997 el sistema pagó un total de 146.264 subsidios (bonos familiares de vivienda). En agosto de 1997 existía en el sistema un total de bonos aprobados sin pagar (presa) de 13.832. Hacia finales de 1998 dicha presa superaba los 15 mil casos. Ello no es mucho si se tiene en cuenta que en 1998 el BANHVI habría recibido ingresos para el FOSUVI suficiente para atender alrededor de 22 mil casos. En términos de flujo, en el peor de los casos, ello significaría un rezago en el pago de bonos de 8.2 meses.

**Cuadro 2**  
**SUBSIDIOS (BONOS) PAGADOS Y PRESA DE SUBSIDIOS, 1988 - 1998**

Año	Bonos pagados	Acumulado	Presa
1988	7 597	7 597	
1989	13 421	21 018	
1990	15 454	36 472	
1991	15 008	51 480	
1992	15 238	66 718	
1993	16 845	83 563	8 167
1994	9 398	92 961	
1995	15 708	108 669	
1996	17 423	126 092	
1997	20 172	146 264	13 832
1998 <sup>a/</sup>	10 154	156 418	

**Fuente:** BANHVI.  
<sup>a/</sup> Mitades de 1998.

## C. Requisitos de ahorro

### 1. Normas relativas al ahorro previo

Como requisito previo para obtener un bono familiar de vivienda en una mutual o en una cooperativa, la familia está obligada a abrir una cuenta de ahorros en la entidad, la cual se debe mantener abierta mientras dure el trámite. El monto mínimo de apertura es de ₡5000 (algo menos de US\$20). También es un requisito para obtener un crédito (independiente o complementario al bono). Las mutuales no exigen que dicha cuenta se mantenga vigente durante el período de vida de la operación financiera, pero sí algunas cooperativas, debiéndose mantener un monto mínimo preestablecido arbitrariamente. El fundamento legal en que basaban dicha exigencia era bastante cuestionable.

Los bancos (casi exclusivamente, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Crédito Agrícola de Cartago) no tienen requisitos específicos de ahorro. La Fundación Costa Rica Canadá no puede recibir ahorros (pues no es un intermediario financiero) al igual que el INVU. Sin embargo, esta última entidad maneja un sistema de ahorro y préstamo, independiente del SFNV (y por lo tanto, sin garantía estatal), cuyo principal atractivo es que se ahorra una tercera parte del monto que se espera recibir de préstamo, el cual se obtiene a una tasa de interés de 9%. Sin embargo, durante el periodo de ahorro no se recibe intereses, y más bien el beneficiario debe pagar una comisión de 4% (el valor actuarial de la operación hace que en forma global la tasa de interés efectiva sea mucho mayor, e incluso superior a otros intermediarios financieros de la vivienda).

Estos mecanismos, con la salvedad quizás del caso del INVU, son inefectivos para promover el ahorro de más largo plazo para vivienda. En las mutuales, el ahorro es de total liquidez y las tasas de interés que se pagan usualmente no significan protección efectiva contra la inflación.

Las entidades del SFNV se fondean principalmente colocando instrumentos en el mercado financiero, y cuyo principal atractivo es que cuentan con una garantía subsidiaria del Estado. A esto, hay que agregar la falta de información del público (incluyendo a mayoristas de recursos) que actúa a favor de las entidades de ese sistema, pues no todo el público conoce que las cuentas de ahorro cuentan con el aval del Estado hasta un monto máximo de ₡ 600 mil, y que la garantía del Estado para los títulos del sistema es subsidiaria y no solidaria. Esta última implicaría que en caso de crisis de alguna entidad, primero tendría que pasarse por todo el proceso de liquidación de dicha entidad antes que el BANHVI entrara a pagar los saldos que quedasen al descubierto. En la práctica, salvo en la reciente crisis del sistema financiero de la vivienda (agosto 1998) el BANHVI siempre actuó como si fuese garante solidario, lo que daba mucha seguridad a los ahorrantes.

Todos los recursos captados por las entidades del SFNV son para vivienda (excepto las mutuales que además pueden usar los recursos para otros fines, como financiar la compra de electrodomésticos, vehículos, etc., teniendo como requisito el uso de garantías hipotecarias). Este es el estímulo más importante para incentivar la apertura de cuentas de ahorro y la colocación de títulos para el financiamiento habitacional, y de hecho es lo que ha permitido a las entidades del sistema mantener una oferta constante de recursos para el rubro de vivienda.

Otro de los elementos que contribuye a fomentar la captación por parte de esas entidades es el hecho de que los títulos del SFNV están exentos del pago de impuestos (incluyendo un impuesto del 8% sobre los intereses devengados, que es general incluso para los fideicomisos de los bancos estatales).

Este incentivo es tan importante que ha motivado la participación de los bancos estatales con entidades autorizadas simplemente para obtener tales exenciones.

## 2. Aporte familiar y ahorros en el SFNV

La única información que hemos conseguido en relación al aporte familiar es la incluida por Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel hasta 1993 en el trabajo “Costa Rica: Una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986”, número 42 de la Serie Financiamiento del desarrollo de CEPAL.

De los datos disponibles hasta el año 1993 el aporte familiar fue aumentando al mismo tiempo que fue aumentando el bono promedio. Si comparamos con los datos disponibles para las entidades Mutualistas de ahorro y crédito para los años 1994-1998 obtenemos el cuadro 4.

**Cuadro 3**  
**RELACIÓN ENTRE EL APORTE FAMILIAR Y EL CRÉDITO, 1987-1993**  
(Montos en millones de colones)

Años	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	2 990.3	832.2	27.82
1993	4 600.6	1 590.5	34.57
<b>TOTAL</b>	<b>19.535.1</b>	<b>3.812.1</b>	<b>19.51</b>

Fuente: Dirección de crédito del BAHNVI.

**Cuadro 4**  
**CAPTACIONES DEL SISTEMA MUTUALISTA DE AHORRO Y CRÉDITO:**  
**AHORROS Y DEPÓSITOS A PLAZO, 1989-1997**  
(Montos en millones de colones)

Años	Depósitos de ahorro (1)	Depósitos a plazo y otros (2)	Total de depósitos (3)=(1)+(2)	Ahorros en el total de depósitos (1)/(3) (%)
89	509.0	3 789.4	4 298.4	11.8
1990	608.0	4 117.7	4 725.70	12.9
1991	1 027.0	5 548.8	6 575.80	15.6
1992	1 936.6	6 305.8	6 499.40	29.8
1993	2 711.2	8 930.6	11 641.80	23.3
1994	3 790.0	9 222.0	13 012.00	29.1
1995	4 966.0	20 177.0	25 143.00	19.8
1996	7 590.0	24 878.0	32 468.00	23.4
1997	12 071.0	47 150.0	59 221.56	20.4

Fuente: Hasta 1993, datos tomados de Gutiérrez Saxe y Vargas Cullel. Datos de 1994-1997 tomados del BAHNVI.

El sistema de ahorro y crédito hizo, realmente, un esfuerzo importante para elevar sus cuentas de ahorro, las que pasaron del 11.8% de sus captaciones en 1989 a un 20.4 % en 1997. El número de depositantes de cuentas de ahorro se incrementó desde 152 586 (equivalente al 12.9% de la población económicamente activa) a 216 292 en 1997 (17.5% de la población activa). Por su parte, la relación de esas cuentas de ahorro con el monto de los créditos hipotecarios que financian vivienda de interés social ha aumentado de manera significativa. Lo que no sabemos es si estos ahorros provienen mayoritariamente de los estratos de ingresos sujetos a subsidios. Este no pareciera ser el caso por las razones apuntadas.

#### **D. Relación entre el ahorro previo y el acceso al subsidio público y al crédito hipotecario**

No existe en Costa Rica un programa de ahorro previo que condicione el acceso al bono familiar de vivienda o al crédito hipotecario. En sus primeras etapas, el sistema de ahorro y crédito exigía un monto mínimo de ahorro previo para obtener un crédito (un 20% del monto en un plazo mínimo de dos años). Sin embargo, no tardó en liberalizarse el plazo previo y, finalmente, el monto del ahorro se convirtió en una segunda operación de crédito fiduciario.

A partir de 1991 se ha venido impulsando la implantación de un sistema de ahorro-bono (sistema de postulación para la obtención del subsidio basado en el ahorro previo). A pesar que en muchas oportunidades diferentes versiones del programa han estado listos e incluso aprobados, para ser implementados por diversas razones han sido propuestos. Hasta el momento no hay ninguno en vigencia.

Con un sistema de este tipo se permitiría establecer esquemas claros de competencia entre beneficiarios para tener derecho al bono familiar de vivienda y permitiría cumplir con el mandato original del objetivo primero de la Ley del SFNV, que establece la obligatoriedad de incentivar el ahorro de los mismos interesados. Además el sistema sería mucho más transparente y permitiría generar una interesante masa de recursos para ser utilizados en los mismos programas de vivienda. La última ocasión en que se analizó la posibilidad de introducir el programa fue en 1997, cuando la Junta Directiva del BANHVI dio el visto bueno para poner en práctica un programa que respondía aproximadamente a los siguientes lineamientos:

Cada familia debía ahorrar por lo menos un 15% del valor actual de la solución de vivienda a la que aspirase, el cual se pactaría para ser cumplido en pagos mensuales, que no serían inferiores al 15% del ingreso familiar mensual en los casos "ordinarios". Se preveía la posibilidad de programas "extraordinarios" para grupos con una capacidad de ahorro muy reducida, o que estuviesen habitando una vivienda alquilada, lo cual no les dejaba margen para ahorrar. Estos programas podrían implicar un monto de ahorro mensual inferior al 15% señalado, en el entendido que el período del ahorro se extendería proporcionalmente.

Las familias recibirían un puntaje que ponderaría las necesidades de la familia (composición del grupo familiar, edad de los miembros, ingreso, etc.) con otras variables, tales como, persistencia y cumplimiento del programa de ahorro, ahorros extraordinarios en proporción a su ingreso, trabajo voluntario, etc.

El programa permitiría también el ahorro grupal (para atender las necesidades de los grupos organizados), de modo que en estos casos el cumplimiento del programa se mediría de acuerdo con los promedios del grupo.

Los ahorros captados devengarían una tasa de interés igual a la tasa de interés de las libretas de ahorro de la entidad en la que estuviese llevándose el programa de ahorro, mientras el monto del ahorro no hubiese alcanzado el monto mínimo fijado por esa entidad. A partir del momento en que

dicho monto se hubiese alcanzado, la tasa de interés que se pagaría sería equivalente a la tasa de interés más alta que pagase la entidad por depósitos a 6 meses (certificados de inversión hipotecaria u otros títulos a ese plazo). Estos intereses serían capitalizados automáticamente.

- ❖ Uno de los puntos conflictivos es si las familias deberían ser calificadas antes de ingresar al sistema o iniciar su ahorro sólo cuando se les haya confirmado que reúnen los requisitos para recibir el subsidio habitacional. Para tal fin, se diseñó un esquema de transición, de manera que las familias pudiesen optar por integrarse de inmediato al programa de ahorro independientemente de si califican o no para el bono familiar. Todas aquellas que quisiesen integrarse al nuevo programa debían presentar una solicitud. Una vez presentada la solicitud, la familia sería sometida a un proceso de precalificación, que serviría para verificar la elegibilidad al bono familiar de vivienda, y la viabilidad del programa de ahorro-bono al que se matricule. La precalificación se haría sobre la marcha, de manera que la familia podría empezar a ahorrar de inmediato de manera provisional.
- ❖ En el caso que la familia no resultara elegida para el subsidio, podría si lo desease, seguir en el sistema para optar a un crédito hipotecario. En el caso de que la familia prefiriese no continuar, tendría derecho a que se le devolviese su ahorro más los intereses capitalizados de inmediato. En este caso, la tasa de interés que se le pagaría sería la que estuviese pagando la entidad por los depósitos a plazo a seis meses para toda aquella porción que ya hubiese cumplido ese plazo. Para la porción que no hubiera cumplido esa maduración se consideraría como ahorro a la vista, y recibiría la tasa de interés correspondiente a dicho instrumento.

La propuesta antes detallada pretendía estimular el ahorro de los beneficiarios mediante una política de múltiples incentivos. En primer lugar, permitiéndoles acceder de manera ordenada y objetiva a los subsidios habitacionales directos (bono familiar de vivienda), de acuerdo con sus esfuerzos de ahorro. En segundo lugar, aumentando los montos del subsidio para las partes más altas de la escala salarial (siempre dentro de los límites establecidos, que cubren hasta un máximo de cuatro salarios mínimos). En tercer lugar, permitiendo la elaboración de un historial de crédito, necesario para poder ir hacia un esquema de titularización de hipotecas (securitización). Y en cuarto lugar, pero más importante que todos los anteriores, garantizando al ahorrante que recibirá un interés justo, que le cubra no sólo la inflación, sino además alguna tasa de interés real positiva, proponiéndose para tal fin la tasa de interés pasiva de los depósitos a seis meses, en el entendido que el ahorrante no puede disponer de sus recursos antes de ese plazo (o alternativamente se le devuelven con un título valor a ese plazo, que tenga liquidez bursátil).

Paradójicamente, la principal resistencia a esa propuesta proviene de las mismas entidades, que ven en el esquema una limitación a su grado de discrecionalidad para el manejo de los subsidios, mientras que el atractivo del ahorro adicional no representa una ventaja visible (especialmente, si tienen que pagar tasas de mercado), ya que de todas formas tienen abierta las puertas a la captación en el mercado financiero en condiciones preferenciales (garantía estatal, descalce). El hecho que no exista aún una normativa de supervisión, que obligue a las entidades al calce de plazos, atenta contra cualquier esfuerzo de promoción de esquemas de este tipo.

## **E. Normas sobre crédito hipotecario a personas y familias de bajos recursos**

### **1. Comportamiento de pago de las personas de menores ingresos**

Contrario a lo que usualmente se supone, las operaciones de crédito a familias de bajos ingresos dentro del SFNV, en entidades con gestión de cobro eficiente, no presentan históricamente tasas de morosidad mayores que otros grupos. De hecho, las operaciones de crédito complementario al subsidio habitacional tienden a tener niveles de morosidad de hasta un 50% más bajas que otras operaciones hipotecarias dentro de la misma entidad<sup>7</sup>.

La principal explicación de este fenómeno es la baja relación entre el monto del crédito y el valor de la garantía (loan to value ratio) que exhiben las operaciones con subsidio. Si el crédito complementario representa apenas entre un 20% y un 40% del valor de la solución, el incentivo de evitar la morosidad es muy alto, especialmente, cuando la entidad es muy rigurosa en el cobro. Esta proporción se va ensanchando con el tiempo, no sólo por la reducción natural en el saldo de la operación, sino por la inexistencia de mecanismos de corrección monetaria.

### **2. Costos de transacción de créditos hipotecarios de monto reducido**

Probablemente, el elemento fundamental que desincentiva a los intermediarios financieros (especialmente a los bancos estatales y privados) a participar en el financiamiento de operaciones de crédito para viviendas de interés social, tiene que ver con los problemas asociados a los costos de transacción. Para un intermediario financiero es mucho más rentable tramitar un sólo crédito de ₡100 millones que cien operaciones de crédito de ₡1 millón. La gestión de cobro es mucho más costosa y engorrosa.

Las entidades especializadas del SFNV compensan este mayor costo a través del número de operaciones. Sin embargo, por esta misma razón, los bancos no son proclives a participar en operaciones de interés social, ya que el número de operaciones que realizan es comparativamente reducido.

Los costos de transacción se incrementan con el transcurrir del tiempo, dado que no existen mecanismos de corrección monetaria de la cuota anual. Esto hace que el costo de recolección se incremente a lo largo del tiempo, debido al fenómeno de “miniaturización” de las cuotas.

Para corregir esta distorsión, el Banco Hipotecario ha intentado promover un sistema tipo doble indización, (al estilo mexicano) que permita a los usuarios mantener cuotas nominales fijas en sus operaciones, mientras no haya ajustes en sus salarios. Cuando esto ocurre, las cuotas mensuales de sus operaciones se ajustan proporcionalmente al ajuste de los salarios mínimos. Este sistema tiene la enorme ventaja, entre otras, que permite trabajar con un sistema de tasas activas de interés muy flexible, permitiendo el ajuste de estas conforme cambien las condiciones del mercado que obliguen a un ajuste de las tasas pasivas.

La operación de un esquema como este parecería ser una condición "sine-qua-non" para poder proceder a la emisión y colocación de títulos de largo plazo a tasas competitivas. El proceso,

---

<sup>7</sup> Esta estructura es especialmente válida para las entidades mutualistas y las fundaciones. Sin embargo, por alguna razón no determinada no opera con igual eficiencia en las entidades cooperativas. Ello se atribuye a una deficiente gestión de cobro en estas entidades, y deficientes sistemas informáticos. Se menciona además el hecho que, como las entidades cooperativas son a su vez entes de segundo piso (con una única excepción) que centralizan las operaciones de las cooperativas de base, la irregularidad de pagos se presenta básicamente de la cooperativa base a la entidad cooperativa de vivienda, y no necesariamente del cliente a la cooperativa base.



sin embargo, no ha estado libre de resistencia. Las entidades autorizadas no han sido la excepción. Por diversas razones se niegan a adoptar el nuevo sistema. Un argumento válido tiene que ver con el problema que han experimentado ciertas entidades mexicanas, en el sentido que la plusvalía de las propiedades, a veces, no avanza a la misma velocidad que la inflación, lo que puede debilitar las garantías (llegándose a extremos en los cuales es más barato dar la vivienda en dación de pago, en vez de seguir atendiendo la deuda). Sin embargo, una adecuada programación financiera, y contratos bien diseñados pueden resolver esta situación.

### **3. Diferenciación de comisiones y de tasas de interés**

Para cubrir los costos de transacción las entidades financieras del SFNV cobran a los beneficiarios una comisión que va de 5% a 10% del monto del crédito. Aunque el esquema es general y supuestamente no discriminatorio, en la práctica no opera así, puesto que para operaciones de crédito de magnitud importante, de bajo riesgo de crédito, las entidades usualmente negocian dichas comisiones, llegando incluso en algunos casos al 1%, si la operación es suficientemente atractiva.

En el caso de operaciones con subsidio, una parte del costo de transacción es cubierta por la comisión que la entidad recibe como pago por el trámite del Bono Familiar de Vivienda, que equivale al 1% del monto del bono que se apruebe. Sin embargo, esta comisión es reducida y no resuelve totalmente el problema del costo.

A partir de la liberalización de las tasas de interés en 1995, algunas entidades hacen una discriminación de tasas, de modo que cobran tasas más altas para créditos menores (usualmente para los créditos complementarios al subsidio), con lo cual se resarcen del costo incremental de dichas operaciones.

### **4. Cobertura del riesgo de crédito**

El riesgo de crédito a familias de bajos ingresos usualmente se considera mayor que el otorgado a otros grupos, especialmente, cuando la atención de este crédito compromete una porción importante de su ingreso mensual. Basada en esta presunción, la Ley 7052 (artículos 106 y siguientes) creó un sistema de garantías a los créditos hipotecarios otorgados por las entidades del sistema (compromiso de garantía hipotecaria, denominado garantía F.H.A o Fomento de Hipotecas Aseguradas). Tal garantía asegura al acreedor hipotecario o al cesionario de los derechos hipotecarios, en el caso en que ocurra desatención del crédito por parte del beneficiario, el cobro íntegro del capital, los intereses y las demás obligaciones accesorias de la hipoteca. Como prima, el BANHVI estableció un 0.30% sobre el saldo del crédito.

Esta garantía se puso en aplicación a partir de 1992 y estuvo vigente hasta 1995, en la que fue suspendida debido a sus distorsiones. Con este sistema, las entidades financieras participantes en el SFNV eliminaban el riesgo de crédito en un 100%, lo cual supuestamente debería haber incentivado a los bancos y organizaciones privadas a participar de lleno en el financiamiento habitacional. Ello no ocurrió por varias razones, pero principalmente por el riesgo de tasa de interés. Mientras la garantía F.H.A. estuvo en aplicación, también existía un estricto mecanismo de control de las tasas activas que podían cobrar los intermediarios. En esas condiciones, el mecanismo no era rentable, especialmente, para entidades financieras que no recibían recursos subvencionados por parte del BANHVI. Pero para aquellas entidades que sí contaban con esos recursos, era un incentivo desproporcionado.

Como era de preverse, la garantía F.H.A. aumentó considerablemente el riesgo de crédito para el BANHVI que tenía que validar la garantía. Estaba implícito un riesgo moral importante pues las entidades no tenían que preocuparse por llevar a cabo una gestión de crédito eficiente, pues al final de cuentas los créditos malos no las afectaban.

## 5. Liberalización de las tasas de interés

En un sistema financiero que operaba con tasas de interés (nominadas) fijas, la liberalización de las tasas de interés hacia niveles competitivos de mercado y la adopción de un esquema de tasas activas ajustables para las operaciones hipotecarias, provocó una oleada de operaciones hipotecarias bajo esta modalidad que se extendió a los bancos y a las entidades del SFNV. Esta modalidad redujo o incluso eliminó el riesgo de tasa de interés para las entidades financieras, pero al trasladarla a los usuarios de crédito ha despertado reclamos por parte de estos últimos. El siguiente cuadro muestra la evolución de las tasas de interés en los últimos años.

**Cuadro 5**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS PARA VIVIENDA**  
**SFNV, BANCOS ESTATALES Y PRIVADOS, 1990-1997**

Años	Tasas interés SFNV	Tasa interés Bancos est.	Tasa interés Bancos Priv.	Inflación
1990		29.8	35.4	19.0
1991		37.3	41.6	25.3
1992		26.4	29.5	17.0
1993		26.5	27.8	9.1
1994	27.5	29.3	31.6	19.9
1995	31.7	30.5	32.9	22.6
1996	27.2	22.9	32.1	13.8
1997	24.9	19.5	27.3	11.2

## 6. Papel de un banco hipotecario de segundo piso

Tal como se mencionó en la segunda sección, se suponía que el BANHVI, por medio del FONAVI iba a promover la captación de recursos de largo plazo para refinanciar las operaciones de vivienda, dado que no existe en el país un mercado de capitales suficientemente desarrollado para tal fin. Pero la distorsión que crea la garantía estatal en la captación de recursos de las entidades, les permite captar a corto plazo sin preocuparse por el descalce de plazos, lo que neutraliza cualquier acción que el BANHVI pudiese desempeñar en la corrección de esta distorsión.

Salvo en las épocas en las que el BANHVI estuvo dispuesto a sacrificar su patrimonio, captando recursos a un costo más alto que las tasas de interés a las que prestaba, la demanda de operaciones de descuento, como mecanismo de fondeo, era nula.

En los últimos años ha aparecido en las entidades un panorama más claro respecto del riesgo de descalce, ello ha hecho que reaparezca una demanda por recursos del BANHVI. Sin embargo, por problemas de índole burocrático este banco y otros, no se ha reabierto la ventanilla de descuento.

## 7. Bursatilización de créditos hipotecarios extendidos a personas de menores ingresos

Entre 1994 y 1997 el BANHVI realizó ingentes esfuerzos para desarrollar un sistema de Bursatilización de hipotecas, utilizando los créditos hipotecarios concedidos a las familias receptoras de bono familiar de vivienda. Ello tiene la ventaja de que provee un margen de seguridad muy alto al repago, pues la relación préstamo a valor (loan to value) es muy alta en estas operaciones. Se realizaron estudios que demostraron la factibilidad legal y financiera de utilizar este

esquema. Sin embargo, trabas administrativas y diversas resistencias motivaron la postergación del esquema.

## **F. Normas orientadas al mejoramiento de viviendas precarias**

Durante mucho tiempo no se ofreció a los beneficiarios la opción de recibir subsidios para el mejoramiento de viviendas precarias. Como era de esperar, ello motivó múltiples distorsiones en el sentido de que quienes vivían en una vivienda con alto grado de deterioro postulaban para recibir un bono para construcción de vivienda nueva, en condiciones que saldría mucho más barato, o incluso resultaría una mejor solución para la familia, el recibir el subsidio para ampliar, reparar o mejorar su vivienda.

Por esta razón, en 1994 se creó el programa de bono familiar de vivienda para reparaciones, ampliaciones o mejoras, estableciéndose su monto en 50% del bono total. En parte por el hecho que existe una mayor presión de beneficiarios que carecen totalmente de vivienda, o por el simple hecho que resulta poco rentable para las entidades el trámite de estos bonos, el programa no tuvo mucha difusión durante varios meses.

Sin embargo, a partir de 1996, una fundación (Fundación pro-vivienda, o FUPROVI) aceptó el reto de dar impulso a este programa, mediante el esquema de "autoconstrucción", sistema que es ampliamente utilizado por esa fundación para la construcción de proyectos de vivienda. Gracias a ello, se logró incrementar el número de familias que obtuvo una solución de vivienda por esta vía, en vez de destruir y levantar.

FUPROVI exige a los beneficiarios un aporte, ya sea en mano de obra, en la contratación de trabajadores u obtención de ayuda comunal, o bien en la provisión de diferentes tipos de materiales para resolver su problema. Esto hace que con los recursos limitados del subsidio, se logra una solución mucho mejor que en el caso que se contratase la totalidad de la obra. Solamente en casos muy especiales (minusválidos, ancianos, etc.), se permite el uso exclusivamente del subsidio. FUPROVI aporta los elementos técnicos necesarios (planos, ingenieros, maestros de obra), por lo cual cobra a los beneficiarios un monto fijo.

Otras entidades del sistema también tramitan bonos para reparaciones y mejoras, pero en menor escala. También esas entidades aportan la supervisión de la obra (cargando los honorarios de ley), y depende en gran parte de los beneficiarios el obtener diferentes tipos de insumos o bien el aporte de la mano de obra. De esa forma logran disminuir costos. Sin embargo, a diferencia de FUPROVI, este ahorro previo no es una condición forzosa.

## **G. Normas relativas a la competencia en el mercado de viviendas de interés social**

El SFNV es exclusivamente un medio financiero para el trámite de subsidios o préstamos. La normativa legal expresamente excluye a cualquiera de las entidades autorizadas desarrollar directamente proyectos habitacionales o construcciones.

En buena teoría, corresponde a los propios beneficiarios la contratación de las obras a ejecutar. Hay algunas excepciones, que provienen básicamente de proyectos del artículo 59, y en otros casos, a proyectos habitacionales construidos por desarrolladores privados, en los cuales la entidad autorizada actúa como agente financiero, ya sea para el financiamiento de corto plazo al desarrollador, para el trámite de los bonos familiares de vivienda, o para ambos. Sin embargo, este tipo de actividades financieras lo realizan las entidades por su propia cuenta, y como agentes privados, en los cuales no media ningún control o regulación institucional específica (más allá de la

que existe para el desarrollo de cualquier actividad productiva de índole privada). La única entidad que por ley podría funcionar como desarrollador de proyectos es el INVU (pues así está contemplado en su ley constitutiva). Pero las actividades de esta institución en este campo son cada vez menos frecuentes.

## **1. Normas sobre libre elección de viviendas de interés social**

Es potestad completa y absoluta de los beneficiarios el decidir el tipo de solución a la que aspiran, así como el tipo de construcción, materiales, ubicación, etc. El subsidio no está condicionado en ninguna forma a modelos específicos, proyectos o desarrolladores.

En la práctica, tratándose de grupos organizados, es el grupo quien decide el tipo y características de su proyecto. Algunas veces, sin embargo, se hace inevitable algún tipo de inducción hacia cierto tipo de soluciones por parte de la entidad autorizada o algunos agentes promotores.

Cuando un desarrollador privado lleva a cabo un proyecto, se da el caso que el mismo desarrollador en coordinación con alguna entidad promueve la venta de las viviendas del proyecto, ofreciendo a los beneficiarios el trámite para la consecución del subsidio. Esto representa una distorsión puesto que invierte el objetivo del subsidio pasándolo de la demanda a la oferta. Este caso se presentó también con frecuencia en el desarrollo de lotificaciones, en donde los beneficiarios utilizaban la totalidad del subsidio exclusivamente para la compra de un lote. Ello movió a que en 1997 se modificara la reglamentación de este tipo de subsidios, permitiéndose el uso de un máximo del 50% del subsidio para la compra del lote, reservándose la diferencia para ser utilizada por el beneficiario para la construcción de la vivienda.

## **2. Requisitos de entrada a empresas privadas a la industria constructora de conjuntos habitacionales**

No existe ningún estándar específico que deban cumplir las empresas privadas para participar en la construcción de conjuntos habitacionales. Cualquier empresa constructora que desee operar como tal, debe seguir los trámites administrativos usuales para este tipo de actividad, incluyendo la respectiva inscripción en el Colegio de Ingenieros y Arquitectos. Debe pagar un derecho anual (₡400 mil si es nacional u ₡800 mil si es extranjera). Además debe acreditar los respectivos profesionales responsables quienes a su vez deben ser miembros del citado colegio. No existen requisitos de solvencia, los cuales se aplican específicamente para proyectos particulares, por exigencia del contratante.

Respecto al cumplimiento de estándares técnicos, son los mismos para viviendas de interés social o de otros tipos, provenientes del Código de Construcción. El incumplimiento de cualquiera de los estándares puede ser denunciado directamente al Colegio, el cual sin embargo tiene una acción sancionatoria muy limitada. En caso de existir conflictos estos deben ser dirimidos en la vía judicial ordinaria.

## **3. Normas sobre transparencia y requisitos para postular en la licitación de conjuntos habitacionales**

No existen licitaciones para la construcción de conjuntos habitacionales, con la única excepción del INVU. Esta última entidad está obligada a cumplir con todos los requisitos establecidos en la Ley de Administración Financiera de la República, la cual establece que, para el caso de una licitación pública debe procederse a la publicación de un cartel de licitación poniendo a disposición los términos de referencia completos del proyecto, incluyendo los diseños de sitio y planos constructivos, para lo cual debe cumplirse con una serie de plazos preestablecidos en dicha Ley. Las empresas deben depositar una garantía de cumplimiento inicial, la cual debe ser ampliada

en caso que resulten favorecidas. Deben aportar todos los antecedentes técnicos y hacer una oferta técnica, así como una oferta económica. Usualmente se hace una preselección con base en la oferta técnica y existe algún pequeño grado de discrecionalidad en referencia a la oferta económica. La adjudicación se hace con base tanto en los criterios técnicos como económicos, y la empresa se compromete a entregar el proyecto dentro de un plazo establecido. Existen multas por cada día de atraso en la entrega. Sin embargo, tal como se dijo antes, este tipo de desarrollos es cada vez menos frecuente, y el INVU prefiere el trámite de casos individuales (bono y crédito complementario).

## **H. Normas que inciden en la movilidad y en el ajuste del mercado de viviendas de interés social**

### **1. Normas que han limitado la compra/venta de viviendas de interés social**

La norma más importante que ha limitado el desarrollo de un mercado secundario de viviendas de interés social proviene de las restricciones que se derivan de la aplicación de subsidios en el SFNV. La familia que obtenga un bono familiar (subsidio habitacional) para la compra o construcción de vivienda, para compra de lote o para reparaciones y mejoras, queda comprometida (restricciones que se anotan debidamente en el Registro Público) a no vender, traspasar, o donar el inmueble durante un período de diez años. Se contempla únicamente la posibilidad de dar tales autorizaciones, en casos excepcionales (divorcio o separación de la pareja, problemas laborales que obliguen a la familia a trasladarse a otra zona), lo cual debe ser evaluado por el BANHVI. En estos casos, la venta o traspaso se puede realizar, pero debe reintegrarse el monto del subsidio recibido.

Esta situación ha generado un cierto tipo de mercado negro de vivienda en el cual las viviendas se traspasan o venden de manera informal, creándose un estado de relativa indefensión para las partes.

### **2. Normas que han restringido el arriendo de viviendas de interés social**

Al igual que en el caso anterior, las propias normas del SFNV impiden el arriendo de viviendas que hayan recibido algún tipo de subsidio habitacional. Queda prohibido a la familia arrendar el inmueble gravado, so pena de tener que restituir al BANHVI el subsidio recibido, conjuntamente con los intereses generados entre el momento en que se recibió el subsidio y el momento en que se detectó la irregularidad. No hay posibilidades de obtener permisos para alquilar las viviendas. Sin embargo, también en este caso es corriente que exista frecuentes violaciones a esta norma, muchas veces sin el conocimiento de parte del arrendante.

Las distorsiones que se derivan de la Ley de Arrendamientos Urbanos han limitado la opción del leasing habitacional. Habitualmente, los alquileres son inferiores a la redeviabilidad de la tasa de interés de mercado más depreciación. Ello hace que esta opción, especialmente para grupos de bajos ingresos, no se le vea como una posibilidad real.

### **3. Normas que han atado a personas y familias a sus viviendas**

Según lo expuesto en los acápites anteriores, si bien las normas establecidas persiguen el fin de evitar que las familias lucren con los subsidios obtenidos, generan distorsiones en los mercados secundarios de viviendas (o mercados de viviendas usadas). Ello desde luego repercute en que muchas familias que por diferentes razones han superado estándares de marginalidad, quedan atadas a las viviendas recibidas. Ello hace que se genere el mercado negro arriba mencionado, en el mejor

de los casos. Para muchas familias significa que no pueden trasladarse a otros vecindarios o inmuebles más adecuados a su nuevo estrato social, impidiendo de alguna manera su mejoramiento, pero al mismo tiempo, dejando sin oportunidad para que otras familias pudiesen adquirir, por los caminos normales, legales y reglamentarios, dichas viviendas. De esta forma, es efectivo que el déficit habitacional se incrementa, debido a dicha inmovilidad.

### **III. Recursos y resultados de la política de vivienda de interés social**

---

La información para calcular los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda del país es deficiente dado que el último Censo de Población y Vivienda se realizó en 1984. Dadas las limitaciones para basarse en estimaciones existentes, se procesó directamente el módulo de vivienda de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples existente para los años 1989, 1994 y 1997. Hay que advertir que por la falta de un censo actualizado y a pesar de los esfuerzos realizados, hay sesgos importantes, especialmente en lo referente a vivienda, por los cambios experimentados después del establecimiento del SFNV en 1986.

De acuerdo al procesamiento de la información de esa encuesta se obtienen 784.128 viviendas existentes en el país. Si el número de familias se estima en 793.561, se deduce un faltante de viviendas de 9.433 correspondiente en el cuadro 6 a la tenencia de vivienda compartida (lo que indica más de un núcleo familiar en una vivienda).

El cuadro siguiente muestra que la estructura de tenencia de vivienda básicamente no se ha modificado durante el período 1989-1997. Si bien la proporción de viviendas pagadas ha aumentado, el porcentaje sumado de “propia pagada” y “propia pagando” se ha mantenido alrededor de un 74%.

Cuadro 6

## NÚMERO DE FAMILIAS SEGÚN TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, 1989 - 1997

Tipo de tenencia de la vivienda	1989		1994		1997	
	Nº de familias	%	Nº de familias	%	Nº de familias	%
Propia pagada	343 405	56.1	410 298	57.0	482 905	60.9
Propia pagando	103 776	16.9	128 513	17.9	113 926	14.4
Alquilada	91 106	14.9	100 784	14.0	113 741	14.3
Precario	7 309	1.2	8.83	1.2	4 692	0.6
Cedida/Prestada	58 749	9.6	63 029	8.8	68 864	8.7
Compartida	8 069	1.3	8 317	1.2	9 433	1.2
<b>Total</b>	<b>612 414</b>	<b>100.0</b>	<b>719,771</b>	<b>100.0</b>	<b>793 561</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de la Dirección General de Estadística y Censos.

La combinación de la recuperación de los salarios reales y la creación del SFNV ha dado una respuesta adecuada a las demandas y necesidades más urgentes que tenía el sector. Sin embargo, nuevos retos y la postergación de tareas consideradas de menor urgencia (algunas de las cuales son todavía manifestaciones tardías o acumuladas de la crisis económica de los 80's), requieren de acciones y adaptaciones rápidas del SFNV tal que se logre su consolidación y al mismo tiempo se dé respuesta a los problemas actuales.

## A. Comportamiento del déficit cuantitativo de vivienda

La diferencia entre el stock de viviendas y el número total de familias del país es lo que se ha llamado "faltante de viviendas", muchas veces llamado "faltante natural de viviendas". Este faltante está reflejado en el cuadro 6 en el rubro "Vivienda compartida" ya que este número refleja el número de núcleos familiares que comparten una misma vivienda y no tienen ningún otro tipo de tenencia.

Para obtener el déficit cuantitativo de vivienda corresponde sumar al faltante de viviendas los tugurios existentes. Estos últimos son en realidad una alternativa temporal que señala viviendas que hay que construir. Los resultados de estas estimaciones se presentan en el cuadro 7.

Como se observa en el cuadro siguiente, el déficit cuantitativo en Costa Rica se ha reducido de manera significativa en los últimos 10 años pasando del 3.8% en 1989 a un 1.9% en 1997. Esta reducción se debe a la disminución de los tugurios, ya que el faltante de viviendas se mantiene básicamente constante. Lo anterior es un indicador de que el SFNV benefició de manera importante a los sectores de menores ingresos.

En consecuencia, en Costa Rica, las políticas de viviendas implementadas en la última década fueron exitosas no sólo en parar el deterioro experimentado en la década de los 80's sino además tuvieron la capacidad de disminuir el déficit cuantitativo de vivienda. Ello no obstante un 30% de aumento en el número de familias entre 1989 y 1997.



**Cuadro 7**  
**DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA SEGÚN NÚMERO DE FAMILIAS, 1989 - 1997**

	1989		1994		1997	
	N° de flias.	%	N° de flias.	%	N° de flias.	%
Déficit cuantitativo	23.032	3.8	20.432	2.9	14 743	1.9
Faltante de viviendas <sup>a/</sup>	8.069	1.3	8.317	1.2	9 433	1.2
Tugurios <sup>b/</sup>	14.835	2.4	12.115	1.7	5 310	0.7
Total de familias	612.414	100.0	719.771	100.0	793 561	100.0

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos. Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples. Elaboración Propia.

<sup>a/</sup> El faltante de viviendas corresponde en el cuadro 6 a las viviendas compartidas que representa las viviendas donde vive más de un núcleo familiar.

<sup>b/</sup> La diferencia numérica entre la cifra de "precarios" que aparece en el cuadro 6 y la cifra de "tugurios" que aparece en el cuadro 7 es que "precario" se utiliza en la encuesta ligado a la variable de tenencia (tenencia en precario) mientras que "tugurio" se refiere a las características y condiciones de la vivienda, independientemente de la modalidad de tenencia. Por ejemplo una familia puede vivir en un tugurio alquilado o cedido o propio.

## B. Comportamiento del déficit cualitativo de vivienda

El déficit cualitativo estima el número de viviendas que por sus malas condiciones, tendrían que ser reconstruidas. Para este cálculo se consideraron las viviendas que presentaban de manera simultánea condiciones malas en sus paredes y techo. Los resultados obtenidos se exponen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 8**  
**DÉFICIT CUALITATIVO<sup>A/</sup> DE VIVIENDA SEGÚN NÚMERO DE FAMILIAS, 1989 - 1997**

	1989		1994		1997	
		%		%		%
Viviendas con déficit cualitativo <sup>b/</sup>	19.751	3.2	40.512	5.6	83 631	10.5
Total de familias	612.414	100.0	719.771	100.0	793 561	100.0

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos. Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples. Elaboración Propia.

<sup>a/</sup> Son las viviendas con daños estructurales y que se considera que habría que reconstruir totalmente. Para su cuantificación se decidió incluir en esta categoría a las viviendas que presentaban el techo y las paredes malas (excluyendo los tugurios que ya fueron contabilizados en el Déficit cuantitativo).

<sup>b/</sup> Los porcentajes se refieren al peso relativo del déficit cualitativo en el total de viviendas necesarias, o sea, de familias.

La evolución del déficit cualitativo de vivienda refleja que las políticas de vivienda, si bien lograron disminuir el déficit cuantitativo, descuidaron el mejoramiento habitacional. Ello llevó a un deterioro continuado de las viviendas que se manifiesta en el indicador del déficit cualitativo.

El sesgo hacia la construcción de vivienda nueva pospuso la tarea de mejorar las viviendas para evitar precisamente lo que se observa en el cuadro 8, un aumento sostenido del déficit cualitativo. Este último llega a representar a cerca del 11% del total de familias y constituye, sin duda, el principal problema del déficit habitacional en Costa Rica.

Es importante anotar que la principal diferencia entre los déficits cuantitativo y cualitativo es que la solución de este último no requiere de tierras nuevas ni de grandes tareas de urbanización. Esto es importante ya que con el argumento de que la solución del déficit habitacional lo requiere, hay una gran presión de los urbanizadores para ampliar lo que se llama “el anillo de contención del Área Metropolitana” que son las áreas en las cuales de acuerdo a las regulaciones vigentes en materia de protección ambiental y de ordenamiento territorial, está prohibido construir. Por supuesto que las tierras en las que no se puede construir, precisamente por esta condición, tienen precios muy inferiores a las tierras urbanizables. Este hecho es usado para argumentar que de ampliarse el anillo de contención urbana, los sectores de menores ingresos podrían tener acceso a tierras mucho más baratas para satisfacer sus necesidades de vivienda. Sin embargo, el cálculo del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, debilita esta posición al ser evidente que el problema habitacional del país se concentra en las malas condiciones de viviendas ya construidas, la mayoría de las cuales no requieren de reubicación.

### C. Déficit habitacional total

El déficit habitacional está compuesto por los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda. El siguiente cuadro presenta la evolución del déficit total.

**Cuadro 9**  
**EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, 1989 - 1997**

	1989		1994		1997	
		%		%		%
Déficit cuantitativo	23 032	3.8	20.432	2.9	14 743	1.9
Déficit cualitativo	19 751	3.2	40.512	5.6	83 631	10.5
Déficit total	42 783	7	60.944	8.5	98 374	12.4
Total de familias	612 414	100.0	719 771	100.0	793 561	100.0

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Elaboración propia.

El aumento del déficit habitacional como se vio, se debe al aumento de las viviendas en mal estado y a la falta de una política clara para atacar este problema por parte de las autoridades de vivienda y del SFNV. No es hasta 1994 cuando se abre la posibilidad de dar subsidios de vivienda para mejoramiento y ampliación, y no es hasta 1996 y 1997 que se comienza a otorgar un número un poco más significativo de bonos para estos propósitos.

### D. Las necesidades en vivienda más allá del déficit habitacional

El déficit total de viviendas calculado en la sección anterior no incluyó como criterio de cálculo viviendas que mostraran deterioro sólo en una de sus partes (en el piso, o en el techo, o en las paredes), o las viviendas que mostraran problemas de hacinamiento. Se considera que estas viviendas no requieren reconstrucción total, y por lo tanto, no se incluyeron en el déficit de vivienda. Sin embargo, requieren de políticas específicas y en muchos casos del otorgamiento de subsidios para mejoramiento o ampliación de vivienda. Políticas dirigidas a estos sectores podrían evitar que estos casos pasen a formar parte del déficit habitacional más adelante y a un costo por solución mayor.

El anexo 5 presenta en detalle las estimaciones de viviendas deficientes y de las viviendas con problemas de hacinamiento. De acuerdo a estas estimaciones el número de familias que requiere ampliar sus viviendas por problemas de hacinamiento y/o mejorar sus viviendas por estar estas en estado deficiente es muy significativo. Del total de familias del país el 13.2% (104.522 familias) requieren de la ampliación y/o mejoramiento de sus viviendas. Este porcentaje ha permanecido estable durante la presente década, aunque ha cambiado su composición. La situación ha mejorado en cuanto a viviendas que requieren mejoramiento y ampliación, (viviendas que padecen de hacinamiento y además son deficientes). Igualmente se nota una mejoría significativa en las viviendas que requieren sólo de ampliación, que son las viviendas buenas o regulares con problemas de hacinamiento. El deterioro se produce en las viviendas que si bien no padecen de hacinamiento, requieren ser mejoradas ya que su estado es deficiente.

**Cuadro 10**  
**VIVIENDAS QUE REQUIEREN DE MEJORAMIENTO Y/O AMPLIACIÓN**

	1989		1994		1997	
		%		%		%
Viviendas que requieren sólo mejoramiento <sup>a/</sup>	23 772	28.3	49 402	52.7	67 370	64.5
Viviendas que requieren mejoramiento y ampliación <sup>b/</sup>	10 754	12.8	8 593	9.2	8 444	8.1
Viviendas que requieren sólo ampliación <sup>c/</sup>	49 487	58.9	35 663	38.1	28 708	27.5
<b>Total de viviendas que requieren mejoras y/o ampliación</b>	<b>84 013</b>	<b>100.0</b>	<b>93 658</b>	<b>100</b>	<b>104 522</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos. Elaboración propia.

<sup>a/</sup> Son las viviendas deficientes que no padecen de hacinamiento.

<sup>b/</sup> Son las viviendas deficientes que padecen de hacinamiento.

<sup>c/</sup> Son las viviendas buenas o regulares que tienen problemas de hacinamiento.

Es interesante notar que las políticas de vivienda lograron mejorar la situación del país en un aspecto cualitativo como es no la falta de vivienda sino el problema de hacinamiento (definido por la relación del número de personas con respecto al número de dormitorios). Este problema se ha venido reduciendo sistemáticamente pasando de un 12.4% de las viviendas existentes en 1989 a 7.3% en 1997. Sin embargo, del estudio realizado queda claro, que la tardanza en implementar políticas para mejorar el estado de las viviendas se vuelve a manifestar en el grupo de las viviendas malas y avisa sobre un problema creciente en cuanto a las viviendas deficientes que requieren mejoramiento. Igualmente llama la atención que un 50.4% de las viviendas afectadas por el hacinamiento son viviendas en relativo buen estado. En este último caso y en la medida en que estas viviendas sean relativamente nuevas, se incrementa la posibilidad de que hayan recibido algún subsidio estatal si pertenecen los estratos sujetos a subsidios. De ser así, habría que diseñar esquemas financieros diferentes para atender estas necesidades.

## E. Déficit habitacional y necesidades en vivienda

### 1. Situación de la vivienda en el país

El cuadro 11 resume la situación de la vivienda en el país. Si sumamos el déficit habitacional y las viviendas que requieren de mejoramiento y/o ampliación, se tiene que un 25.6% de las familias del país tienen necesidades de vivienda o en sus viviendas.

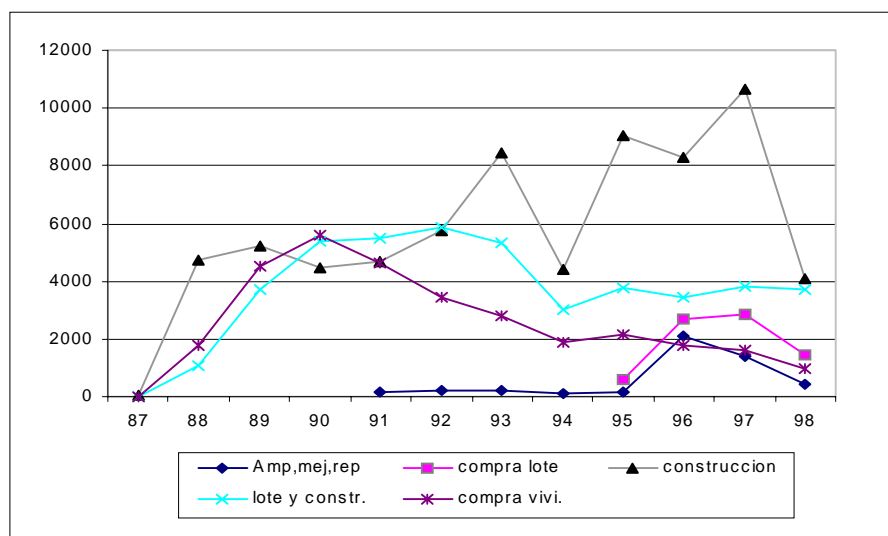
El porcentaje de familias que tienen necesidades de vivienda o en sus viviendas ha aumentado en la última década debido, fundamentalmente, al aumento de las viviendas malas dado que el problema no se atacó a tiempo para evitar su deterioro. El gráfico 2 apoya esta hipótesis.

**Cuadro 11**  
**CUADRO RESUMEN**  
**FAMILIAS QUE REQUIEREN CONSTRUIR, MEJORAR O AMPLIAR SU VIVIENDA, 1989 - 1997**

	1989		1994		1997	
		(%)		(%)		(%)
Déficit habitacional total (1)	42 783	7	60 944	8.5	98 374	12.4
Viviendas que requieren de mejoramiento y/o ampliación (2)	84 013	13.7	93 658	13	104 522	13.2
Familias con necesidades en vivienda (3)=(1+2)	126 796	20.7	154 602	21.5	202 896	25.6
Familias sin necesidades en viviendas (4)=(5-3)	485 618	79.3	565 169	78.5	590 665	74.4
<b>5. Total de Familias</b>	<b>612 414</b>	<b>100</b>	<b>719 771</b>	<b>100.0</b>	<b>793 561</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

**Gráfico 2**  
**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BONOS OTORGADOS POR TIPO DE SUBSIDIO**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Hipotecario de la Vivienda.

La mayoría de los subsidios que se han otorgado de acuerdo con el reglamento del SFNV han sido para construcción y para lote y construcción. El avance conceptual que se dio con la implementación del bono de reparación, ampliación y mejoramiento de vivienda, no ha logrado consolidarse en la práctica. Su entrada en vigencia ha sido tardía y débil, lo que explica el aumento del déficit cualitativo de vivienda. Además, si bien en 1996 y 1997 el bono de mejoramiento y

ampliación llegó a representar el 12% de los bonos entregados<sup>8</sup> sufre un retroceso en 1998 y por los datos que conocemos de 1999 no pareciera vislumbrarse una recuperación.

No hay duda que el diseño de políticas diferenciadas para atender los problemas que se presentan en el cuadro 7 y que incluyen evitar el deterioro de las viviendas, así como el mantenimiento de los logros experimentados por el SFNV hasta ahora, constituyen dos grandes retos para el sector.

## 2. Situación de las necesidades de vivienda por estrato de ingreso

El déficit habitacional afecta más a los grupos de menores ingresos. El primer estrato de ingreso representa al 18.5% de las familias y concentra el 36% del déficit habitacional. Los primeros cuatro estratos de ingreso, los cuales son sujetos a recibir subsidios del SFNV para vivienda de interés social, representan el 67% de las familias y el 84% del déficit habitacional.

Cuadro 12  
DÉFICIT HABITACIONAL Y NECESIDADES EN VIVIENDA POR ESTRATO, 1997

	Déf. Cuant.	(%)	Déf. Cual.	(%)	Déf. Total	(%)	Mej. & ampl.	(%)
Primer estrato	5 293	35.90	30 328	36.26	35 621	36.21	22 721	21.74
Segundo estrato	4 588	31.12	23 881	28.56	28 469	28.94	32 092	30.70
Tercer estrato	2 285	15.50	10 643	12.73	12 928	13.14	15 676	15.00
Cuarto estrato	683	4.63	4 687	5.60	5 370	5.46	9 768	9.35
Sub-total VIS	12 849	87.15	69 539	83.15	82 389	83.75	80 257	76.78
Quinto estrato	1 894	12.85	14 092	16.85	15 986	16.25	24 265	23.22
<b>Total</b>	<b>14 743</b>	<b>100.00</b>	<b>83 631</b>	<b>100.00</b>	<b>98 375</b>	<b>100.00</b>	<b>104 522</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

En cuanto a las familias que tienen necesidades de ampliación o mejoramiento de sus viviendas se presenta la misma situación comentada en cuanto al déficit aunque con menor fuerza. Es interesante notar que es el segundo estrato de ingreso el que más sufre este problema y que el porcentaje de familias con ingresos mayores a cuatro salarios mínimos que requieren de mejoramiento o ampliación de sus viviendas también es significativo.

## F. La respuesta del SFNV al déficit habitacional

Si analizamos la encuesta de hogares así como la evolución de los subsidios de vivienda otorgados por el Banco Hipotecario de la vivienda (anexo 5) encontramos que entre 1987 y 1997 se han construido alrededor de 30.000 viviendas por año<sup>9</sup>, mientras que en los años anteriores a la creación del SFNV se ha calculado que se construían alrededor de 15000-16000 viviendas por año. Esto significaría que el SFNV logró duplicar el número de viviendas producidas anualmente. La constatación de este dato no es posible hasta que no tengamos un censo, sin embargo, el dato

<sup>8</sup> Recordemos que hemos estimado en un 13% el total de familias que requerían de alguna mejora o ampliación por lo que las que requieren subsidio son menos.

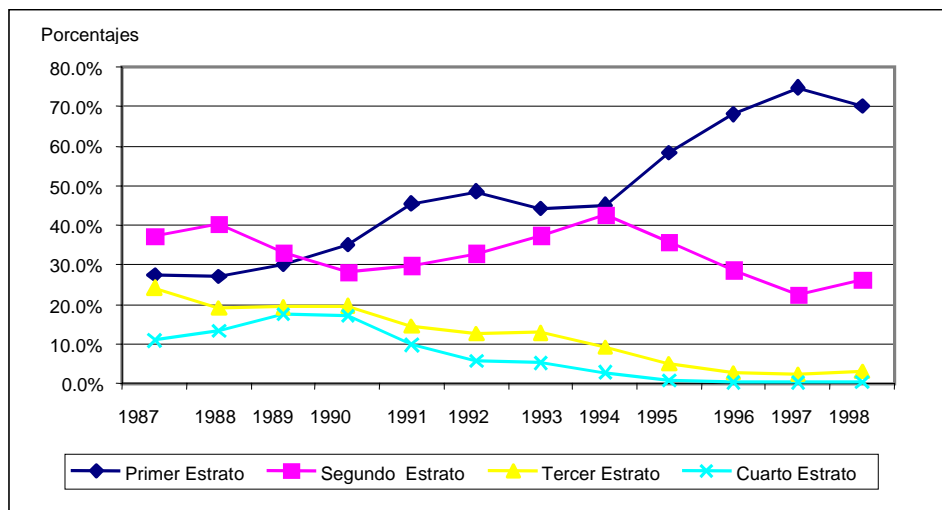
<sup>9</sup> En el trabajo titulado: Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, de Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel, pag.18, se reproduce una serie en la cual se estima el número de viviendas construidas por año entre 1980 y 1993. La fuente señalada en el estudio es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). De acuerdo a estos datos para 1993 se estaban construyendo alrededor de 26.000 viviendas por año y el promedio construido entre 1987 y 1993 es de 23000 viviendas por año. Desconocemos la fuente del MIVAH en la cual se basa esta estimación.

obtenido coincide con las cifras proporcionadas por el BANHVI las cuales indican que se han otorgado 156.871 bonos de vivienda de los cuales 145.636 se han otorgado para construcción, lote y construcción o compra de vivienda.

El impacto que este aumento de la oferta de vivienda ha tenido sobre la vivienda de interés social ha sido muy significativo. El 72.3% de las viviendas construidas después de 1987 fueron para vivienda de interés social, o sea, fueron adquiridas por familias que mostraban como ingreso familiar menos de cuatro salarios mínimos. Antes de 1987 este porcentaje era del 65%. Más aún, casi el 50% de las viviendas construidas después de 1987 fueron adquiridas por los primeros dos estratos de ingreso los cuales representan al 43% de las familias del país.

El mismo resultado se obtiene al analizar la evolución de los bonos de vivienda otorgados por estrato. El siguiente gráfico muestra que cuando se inició el SFNV no había mucha diferencia en la participación relativa de los estratos en los subsidios. La focalización en los sectores de menores recursos, especialmente en el primer estrato, ha significado pasar del 27% en 1988 al 70% del número de bonos entregados en 1998.

**Gráfico 3**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTRATOS EN EL TOTAL DE BONOS OTORGADOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Banco Hipotecario de Vivienda.

Del gráfico anterior queda claro que cuando se inició el SFNV no había mucha diferencia en la participación relativa de los estratos en los subsidios. Según se ha ido avanzando, la focalización en los sectores de menores recursos, especialmente en el primer estrato se ha enfatizado pasando de representar el 27% en 1988 al 70% del número de bonos entregados en 1998.

## G. El gasto social en vivienda

El sector vivienda ha aumentado su participación en el gasto social, pero la proporción del gasto social en vivienda respecto del PIB se ha mantenido en torno al 1%. Dos características son notorias del gasto social en vivienda. Primero, el cambio en su estructura, ya que la participación de los subsidios directos en ese gasto pasó del 14.1% en 1987 (0.6%+13.5%) a un 67.5% (65.7+1.8) en 1996. Segundo, el cambio en la estructura institucional del sector en la medida que el BAHNVI ha asumido como principal actor (cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**GASTO SOCIAL EN VIVIENDA**  
(Montos en millones de colones y US\$)

Año	Gasto social en vivienda <sup>a/</sup> (en millones)		Gasto en vivienda (%)		Subsidios directos <sup>c/</sup>			Subsidios directos (%) <sup>b/</sup>		
	Col.	US\$	Gasto social	PIB	BANHVI	IMAS	Otros	BANHVI	IMAS	Otros
1987	10 343.1	49.8	4.2	0.8	57	1 393	2 357	0.6	13.5	22.8
1988	14 428.8	69.5	6.1	1.1	4 809	898	1 060	33.3	6.2	7.3
1989	23 996.5	115.5	8.6	1.7	8 304	3 029	5 386	34.6	12.6	22.4
1990	18 849.1	90.8	6.8	1.3	9 445	1 177	1 740	50.1	6.2	9.2
1991	17 310.7	83.3	6.4	1.1	11 835	410	362	68.4	2.4	2.1
1992	15 906.3	76.6	5.7	1.0	11 017	774	874	69.3	4.9	5.5
1993	19 848.9	95.6	6.2	1.1	10 685	3 270	1 425	53.8	16.5	7.1
1994	13 378.1	64.4	3.7	0.7	7 365	1 569	282	55.1	11.7	2.1
1995	18 394.4	88.6	5.1	1.0	12 667	1 066	308	68.9	5.8	1.7
1996	24 350.4	117.2	6.2	1.3	15 990	429	2 830	65.7	1.8	11.6

Fuente: Juan Diego Trejos, 1997.

<sup>a/</sup> Colones de 1996. Dólares de 1995 (\$1=207.69).

<sup>b/</sup> Subsidios directos como porcentaje del Gasto Social en Vivienda.

<sup>c/</sup> Las cifras están en millones de colones. El rubro otros incluye transferencias al sector privado del INVI, MIVAH y BANHVI además incluye el Programa de compensación social en 1996.

Si bien los recursos que se han destinado a vivienda por parte del erario público han sido significativos, en los próximos 10 años no es esperable una reducción en las necesidades de vivienda. Por el contrario, el sector se ve enfrentado a dos retos simultáneos: evitar el aumento del déficit cuantitativo de vivienda y enfrentar el deterioro en el déficit cualitativo. La adopción de medidas como el ahorro-bono y el mejoramiento del sistema financiero de la vivienda a través de mecanismos como la titularización de hipotecas no necesariamente aminorarán la presión de recursos sobre el sistema.

No tenemos duda de que el sistema de ahorro-bono mejora el funcionamiento del SFNV ya que además de ordenar la demanda, establece incentivos para el ahorro financiero. Sin embargo, se debe tener cautela en afirmar que la introducción de este mecanismo aumenta el ahorro de las familias. Si bien esto es esperable se debe diferenciar entre el aumento del ahorro financiero y el aumento del ahorro total. Es evidente del análisis realizado que las familias ahorran en sus viviendas aunque este ahorro no se manifiesta en el ahorro financiero, por lo que el aumento de éste último no podría ser considerado en su totalidad como adicional. En segundo lugar, dada las cifras sobre necesidades de ampliación y mejoramiento de viviendas, aún de viviendas nuevas, debe analizarse con mayor profundidad el destino que se le vaya a dar al ahorro familiar que se genere con este sistema. El ahorro que las familias realicen ¿se considerará sustituto de parte del subsidio que ahora otorga el Estado o será complementario al subsidio, tal que las familias obtengan una solución de vivienda más acorde con sus necesidades? Probablemente lo recomendable es una combinación de estas dos opciones. Por ello, el ahorro en el subsidio promedio no corresponderá al total del nuevo ahorro financiero generado, además de las excepciones a los sectores en extrema pobreza que establece el mismo reglamento que ha sido elaborado.

Una reflexión adicional sobre este tema: es importante diferenciar las necesidades de vivienda de la población de la demanda que se manifiesta a través del sistema financiero de la

vivienda. Si bien la introducción del ahorro-bono permitirá un mejor manejo de la demanda que llega al sistema, y por tanto, de la presa de bonos, ello no significa que las necesidades de vivienda del país hayan disminuido (o aumentado). Tendemos a confundir la expresión de una parte de la demanda a través del SFNV con las necesidades reales de la población aunque estas no se expresen en el SFNV. Más aún, se puede caer en la tentación de “manejar” las solicitudes de financiamiento que llegan al sistema, por ejemplo cerrando la recepción de las mismas, y ello no significa que se haya producido un cambio en la situación real. Mas bien, esta cifra podría ocultar la acumulación de presiones sociales en el sector, al verse imposibilitada una parte de la población en canalizar sus demandas a través de mecanismos institucionales.

Costa Rica experimentará en los próximos diez años elevadas demandas de vivienda por presiones acumuladas del pasado y por efectos demográficos. De acuerdo a estimaciones del Banco Hipotecario de la Vivienda, en la próxima década se deberán dedicar al sector mayores recursos que los que están previstos, mientras que en la década siguiente, los recursos que genera el sistema serían superiores a las necesidades a atender. Lo anterior debería llevar a las autoridades no sólo a implantar sin demora el sistema de ahorro-bono y la titularización de hipotecas (por ejemplo), sino que además, a buscar mecanismos de intermediación financiera que permita atender las demandas de manera oportuna y eficiente, tal como los Bonos Tasa Real (BTR) que se introdujeron en 1996.



## IV. Conclusiones y propuestas de política

---

Costa Rica históricamente dio pasos significativos hacia la solución permanente del problema de carencia de vivienda socialmente adecuada para toda la población desde los años 40. Antes de 1986 ya se había avanzado en esa dirección a través de tres tipos de acciones: la activación del sistema financiero como medio para el financiamiento habitacional; la creación de un marco institucional que combinaba entidades públicas y privadas y un organismo financiero de segundo piso; y, la implantación de un sistema de ahorro y préstamo (savings and loans). Esto conduce a la creación de las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales no se logró una reducción del problema habitacional durante los años 60 y 70. Por el contrario, el déficit habitacional se mantuvo en incremento sostenido, especialmente durante la primera parte de la década de los ochenta, cuando el país entró en una severa crisis económica, causada por desequilibrios domésticos e internacionales, que deterioró considerablemente el ingreso familiar y encareció relativamente los bienes relacionados con la construcción. Aunado a ello, la aparición de un severo problema inflacionario, que continuó desde entonces como un mal crónico, cerró las posibilidades de acceso de la población al financiamiento bancario, por las distorsiones que esta variable genera en el financiamiento de largo plazo.

Mientras en los años 50, el déficit habitacional del país llegaba al 15% (calculado como el número de viviendas existentes en unidades equivalentes de acuerdo a su deterioro, respecto al número total de viviendas necesarias), para 1975 se situó en alrededor del 18%.

En 1985 ya alcanzaba el 21%. Para ese entonces hacían falta un total de 122 mil viviendas, pues se necesitaban 581 mil y sólo se contaba con un total (en unidades equivalentes) de 459 mil. Para 1986, el déficit representaba el 26% del stock habitacional de entonces.

No obstante, el sistema se enfocó básicamente hacia la búsqueda de opciones para aumentar la oferta habitacional, sin tomar en cuenta que las variables demográficas daban cuenta de un comportamiento relativamente anormal especialmente durante los años 70 y 80.

### **Ley 7052 del sistema financiero nacional para la vivienda**

En 1986 se emite una Ley mediante la cual se crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI como su rector), se le dota de recursos permanentes y se le provee de una serie de facultades para el otorgamiento de subsidios y la movilización de recursos en el mercado financiero para el financiamiento habitacional. Este sistema pone a trabajar conjuntamente al sector público y privado, en una mezcla que tiene factores muy positivos, pero que no ha estado exenta de distorsiones.

La función principal asignada al BANHVI fue el promover la captación de recursos de largo plazo, aprovechando las economías de escala, para refinanciar las operaciones de vivienda, dado que no existe en el país un mercado de capitales suficientemente desarrollado para tal fin. Pero la distorsión que crea la garantía estatal en la captación de recursos de las entidades, les permite captar a corto plazo sin preocuparse por el descalce de plazos, lo que neutraliza cualquier acción que el BANHVI pudiese desempeñar en la corrección de esta distorsión.

El otorgamiento de subsidios fue encomendado por la Ley al Banco Hipotecario de la Vivienda, como actividad secundaria, en el entendido que su función primordial sería la de actuar como ente financiero de segundo piso, encargado de la movilización de recursos de ahorro nacional o internacional, para proveer de los recursos necesarios al sistema mediante las operaciones de descuento de hipotecas. Lamentablemente por muchos años, el Banco se concentró primordialmente en las actividades relativas a la administración de los subsidios, dejando apenas un espacio marginal a su labor de intermediario financiero.

### **FOSUVI: Subsidios a la demanda**

El otorgamiento de subsidios habitacionales tiene una justificación valedera en el sentido que se reconoce que gran parte de la población que carece de vivienda lo ha sido por consecuencia de un sistema imperfecto de distribución del ingreso, que les cierra la accesibilidad al mercado habitacional. Estos subsidios se otorgaron inicialmente como un financiamiento de largo plazo, sin intereses. A partir de 1990 se convirtió en una donación abierta.

El hecho que el subsidio sea gratuito (es decir que no tenga que ser repagado) es meramente un aspecto del tamaño del subsidio y no de filosofía. El simple hecho de obligar a los beneficiarios a retornar el subsidio recibido después de un determinado período, como una forma de responsabilizarlos y hacerlos sentir que el subsidio no fue un regalo, aunque sociológicamente pareciera bien fundamentado, desde el punto de vista financiero es difícil de administrar, además de caro e ineficiente.

El SFNV establece el derecho de las familias que no tengan vivienda, con ingresos inferiores al cuarto estrato salarial a recibir un subsidio habitacional, cuya magnitud es inversamente proporcional a su ingreso. Por lo tanto son tres los únicos requisitos que se establecen para tal fin: constituir un núcleo familiar, bajos ingresos y carecer de vivienda propia. Se contempla además la posibilidad de establecer diferencias en el monto de los subsidios, de modo que éste se pondere de acuerdo al número de miembros de la familia. Sin embargo, esta discrecionalidad nunca ha sido utilizada.

El sistema así establecido es endeble, puesto que puede prestarse para filtraciones de diversa índole: individuos inescrupulosos crean esquemas informales de participación y se aprovechan pecuniariamente de las familias; los controles para verificar la focalización de los subsidios son discutibles; hay un riesgo moral (*moral hazard*) en el tipo de comisiones que se paga a las entidades, ya que al ser proporcionales al monto del subsidio, incentiva a las entidades a tramitar bonos por el monto máximo. Hay mecanismos a través de los cuales las entidades pueden manipular de manera unilateral la fila, ya sea cerrando la recepción de solicitudes, o formalizando sólo aquellos que le interesan, o bien adelantando el pago de bonos a los beneficiarios, para luego cobrarlos de manera privilegiada. A ello hay que agregar las distorsiones que se derivan del portillo legal que crea el trámite de casos vía artículo 59.

El monto del subsidio es decreciente con respecto al precio de la vivienda. Las familias con mejores ingresos pueden recibir un crédito complementario que les permite un acceso a una vivienda de mayor categoría. Las familias del primer estrato salarial carecen de ingreso suficiente para recibir crédito complementario y muy probablemente carecen de un aporte que puedan dar para financiar su vivienda, o sea que el subsidio representa el 100% del valor de la solución. Eso no es cierto en todos los casos puesto que la familia puede contar con lote propio, recibir donaciones, aportar mano de obra o materiales de construcción, o tener algún otro tipo de recursos.

La proporción del subsidio respecto al valor de la solución es muy variable. El sistema de tasas de interés variables hace que la accesibilidad de las familias al crédito cambie de acuerdo con la tasa vigente en el mercado. Sin embargo podemos decir que la proporción del subsidio en la solución final ha venido aumentando y que cubre para el primer y segundo estrato de ingreso, el valor de la vivienda mas no del lote urbanizado.

La presa de bonos familiares es un concepto dinámico. En general esta presa no está delimitada por factores de demanda, tales como ahorros previos o insuficiente oferta de viviendas. La presa de bonos aumenta o disminuye dependiendo de si las entidades autorizadas abren o cierran la recepción de solicitudes, o el número de bonos que presentan al BANHVI para su aprobación y pago. Algunas veces, la falta de liquidez en el mercado financiero, limita la capacidad de las entidades para otorgar el crédito complementario, por lo cual toman la decisión de restringir el número de casos que presentan al BANHVI, pero ello representa una situación de excepción.

Entre 1987 y 1997, el Sistema emitió un total de 176096 subsidios, de los cuales se anularon un total de 11733, lo cual hace que el monto total de subsidios vigentes emitidos sea de 164363. De esos, estaban pendientes de pago (no necesariamente formalizados) un total de 17893, lo que representa un 10.9% del total. Una proporción importante de estos bonos nunca llegará a formalizarse por diversas razones (pérdida de interés de los beneficiarios, resolvieron su problema de otra forma, la familia cambió de nivel de ingresos, etc.).

Todos los trámites previos a la aprobación y los administrativos posteriores, están a cargo de las entidades autorizadas, los cuales actúan como ejecutores. Los beneficiarios deben presentarse a alguna entidad autorizada a realizar sus trámites. La entidad autorizada tiene la obligación ineludible de recibir los casos que se presenten, verificar que cumplan los requisitos establecidos y presentar el caso para aprobación del BANHVI. Una vez aprobado, cada caso se integra a una fila de espera hasta que hayan recursos suficientes para el pago. Esta fila (presa) se atiende siguiendo un criterio cronológico, y de acuerdo al flujo de ingresos disponibles.

El sistema de postulación al bono familiar de vivienda ha sido relativamente laxo, lo que tiende a crear filtraciones en el esquema de asignación de subsidios. Existen diversos mecanismos a través de los cuales se podría manejar la fila, privilegiando a casos o grupos específicos.

La existencia de un sistema especial de postulación vía el artículo 59 de la Ley, crea excepciones importantes para los minusválidos, los grupos organizados y los casos de emergencia, privilegio que no pareciera estar debidamente justificado en todos los casos.

En 1994 se creó el programa de bono familiar de vivienda para reparaciones, ampliaciones o mejoras, estableciéndose su monto en 50% del bono total. A partir de 1996, una fundación (Fundación pro-vivienda, o FUPROVI) puso en práctica este programa.

### **FONAVI: Fondo nacional de vivienda**

Si bien a partir de 1992 el Banco Hipotecario de la Vivienda empezó a realizar operaciones llamadas de "descuento de hipotecas", estas en realidad fueron simples operaciones de préstamo a las entidades de primer piso, con la garantía de su cartera hipotecaria. Estas operaciones resultaron atractivas para esas entidades en tanto que la tasa de interés que cobraba ese Banco fuese inferior a la tasa de mercado que ellas tendrían que haber pagado. El Banco por su parte, tenía que recurrir al mismo mercado financiero para captar los recursos que necesitaba para realizar los descuentos, en condiciones en las que no tenía ninguna ventaja competitiva. Durante varios años, especialmente entre 1992 y 1995, el Banco prestó recursos a las entidades de primer piso a un costo inferior a su propio costo de captación. Ello ocasionó un proceso acelerado de descapitalización del Banco que le hizo perder, en términos reales, casi un 50% de su patrimonio.

El Banco pudo haber evitado la descapitalización con sólo otorgar el financiamiento a las entidades a su costo de captación (lo que de por sí ya contenía un subsidio). Pero ni aún esto era visto por las entidades como una ventaja, a pesar de que el Banco se hubiese hecho cargo totalmente del riesgo de descalce.

Las entidades no veían el descalce de plazos como algo que les incumbiese, puesto que al contar con la garantía del Estado, no veían ninguna necesidad en calzar plazos (a pesar que captaban a menos de tres meses para prestar a quince años). De allí, la resistencia que oponían a captar recursos de largo plazo o a pagar al Banco tasas de interés más altas que las del mercado de corto plazo a cambio del calce de sus operaciones.

### **Fondeo de las entidades del SFNV**

El fondeo de las entidades del Sistema Financiero de la Vivienda se obtiene fundamentalmente de captaciones en el mercado financiero (por medio de diferentes pasivos financieros), cuyo principal atractivo es que cuentan con una garantía subsidiaria del Estado.

Todos los recursos captados por estas entidades son para vivienda (excepto la mutuales que además pueden usar los recursos para otros fines, como financiar la compra de electrodomésticos, vehículos, etc., teniendo como requisito el uso de garantías hipotecarias).

Por Ley, el BANHVI otorga de manera irrestricta a las captaciones de las entidades de primer piso una garantía estatal, la que aunque subsidiaria se percibe como solidaria por el mercado, con dos agravantes. Por una parte, la Ley manda al Banco a crear un "fondo de estabilización de precios de títulos valores del sistema", para lo cual estableció un equivalente al encaje bancario. Este fondo se creó apenas en 1998, con lo cual el Banco, al ser garante de las entidades, siempre quedaba en abierta sobre exposición financiera. Por otra parte, la Ley también estableció la obligatoriedad de cobrar a las entidades una comisión por concepto de la garantía estatal, la cual era opcional. Sin embargo, este precepto legal siempre fue aplicado en forma totalmente opuesta: la garantía estatal se daba de manera automática y, nunca se creó un fondo de garantías, con el aporte del Banco y las entidades. En consecuencia, además de las pérdidas pecuniarias directas por mantener un margen negativo de intermediación, el Banco presenta un elevadísimo nivel de sobre exposición financiera.

Los títulos del SFNV están exentos del pago de impuestos (incluyendo un impuesto del 8% sobre los intereses devengados, que es general incluso para los fideicomisos de los bancos estatales). Este incentivo es tan importante que es la única razón que ha motivado la participación de los bancos estatales como entidades autorizadas simplemente para obtener tales exenciones.

Entre 1994 y 1997 el BANHVI realizó ingentes esfuerzos para desarrollar un sistema de Bursatilización de hipotecas, utilizando los créditos hipotecarios concedidos a las familias receptoras de bono familiar de vivienda. Sin embargo, diversas trabas administrativas y otros tipos de resistencia motivaron la potergación del esquema.

### **Ahorro previo**

No existe en Costa Rica un programa de ahorro previo que condicione el acceso al bono familiar de vivienda o al crédito hipotecario. En sus primeras etapas, el sistema de ahorro y crédito exigía un monto mínimo de ahorro previo para obtener un crédito (un 20% del monto en un plazo mínimo de dos años). Sin embargo no tardó en liberalizarse el plazo previo y finalmente el monto del ahorro se convirtió en una segunda operación de crédito fiduciario.

Las mutuales piden la apertura de una cuenta de ahorros, pero por montos mínimos y no necesariamente debe cumplirse algún requisito de tiempo o monto. Las cooperativas piden cierta permanencia y los bancos no exigen ningún requisito. Esto es, el esquema de ahorro previo es casi simbólico. El INVU tiene un sistema de ahorro y crédito pero no forma parte del Sistema Financiero de la Vivienda. Las familias además no tienen mayor incentivo puesto que las opciones disponibles no significan protección efectiva contra la inflación.

### **Crédito hipotecario**

- ❖ El riesgo de crédito en operaciones con subsidio es bajo. Contrariamente a lo que usualmente se supone, las operaciones de crédito a familias de bajos ingresos en el marco del SFNV, no presentan tasas de morosidad mayores que las de otros grupos. Las operaciones con esas familias han tenido niveles de morosidad un 50% más bajas que otras operaciones hipotecarias dentro de la misma entidad<sup>10</sup>. La principal explicación de este fenómeno es la baja relación entre el monto del crédito y el valor de la garantía (loan to value ratio) que exhiben las operaciones con subsidio.

Las entidades cubren los costos de transacción vía volumen de operaciones. Cuando existe crédito complementario se cargan comisiones de crédito entre 5% y 10%. Las operaciones sin crédito representan un problema pues sólo se paga una comisión de 1%, lo cual desestimula la participación de las entidades en este tipo de operaciones. Otro mecanismo utilizado por algunas entidades es la discriminación de tasas de interés, cargando un monto mayor a aquellas operaciones con subsidio.

- ❖ La cobertura del riesgo de crédito se logra por medio de una baja razón crédito a valor de la garantía. Como las viviendas reciben un subsidio, el crédito base representa generalmente alrededor de un 50% del valor de la solución, lo cual hace que la operación quede con una cobertura muy amplia. Además durante varios años, estuvo vigente un sistema de garantías sobre los créditos hipotecarios otorgados por las entidades del sistema (compromiso de garantía hipotecaria, denominado garantía F.H.A o Fomento de Hipotecas Aseguradas). Esta garantía era facultativa para el Banco Hipotecario de Vivienda. Se puso en aplicación en 1992 y estuvo vigente hasta 1995 cuando fue suspendida debido a las distorsiones que estaba creando.

---

<sup>10</sup> Esta estructura es especialmente válida para las entidades mutualistas y las fundaciones. Sin embargo, por alguna razón no determinada no opera con igual eficiencia en las entidades cooperativas. Ello se atribuye a una deficiente gestión de cobro en estas entidades, y deficientes sistemas informáticos. Se menciona además el hecho que, como las entidades cooperativas son a su vez entes de segundo piso (con una única excepción) que centralizan las operaciones de las cooperativas de base, la irregularidad de pagos se presenta básicamente de la cooperativa base a la entidad cooperativa de vivienda, y no necesariamente del cliente a la cooperativa base.

### **Mercado de viviendas de interés social**

Es potestad completa y absoluta de los beneficiarios decidir el tipo de solución a la que aspiran, así como el tipo de construcción, materiales, ubicación, etc. El subsidio no está condicionado en ninguna forma a modelos específicos, proyectos o desarrolladores.

No existe un mercado visible y bien desarrollado de viviendas de interés social. La norma más importante que ha limitado el desarrollo de un mercado secundario de viviendas de interés social proviene de las propias restricciones que se imponen a dichas viviendas cuando se les ha otorgado algún tipo de subsidio, dentro del sistema financiero nacional para la vivienda.

Al igual que en el caso anterior, las propias normas del SFNV impiden el arriendo de viviendas que hayan recibido algún tipo de subsidio habitacional. Queda prohibido a la familia arrendar el inmueble gravado, so pena de tener que restituir al BANHVI el subsidio recibido, conjuntamente con los intereses generados entre el momento en que se recibió el subsidio y el momento en que se detectó la irregularidad.

Por las distorsiones existentes en el medio debido a la Ley de Arrendamientos Urbanos, el leasing habitacional se ha presentado como una opción con muy poca viabilidad (normalmente los alquileres que se pagan en el medio son inferiores a la redeviabilidad de la tasa de interés de mercado más depreciación) lo que hace que esta opción, especialmente para grupos de bajos ingresos, no se vea como una posibilidad real.

La normativa vigente persigue evitar que las familias lucren con los subsidios obtenidos, pero es inevitable que generen distorsiones en los mercados secundarios de viviendas (o mercados de viviendas usadas). Ello desde luego repercute en que muchas familias que por diferentes razones han superado estándares de marginalidad, quedan atadas a la vivienda recibida. Ello hace que se genere un mercado negro. El déficit habitacional se incrementa, debido a dicha inmovilidad.

### **Estándares técnicos y de entorno**

La legislación y reglamentación de construcción de Costa Rica no hace diferencia entre una vivienda básica o de interés social con otros tipos de vivienda. Las especificaciones constructivas son responsabilidad del profesional encargado de la obra, y debe referirse no sólo a las normas técnicas generalmente.

No existe en el país normativa referente a estándares mínimos específicos que deba cumplir una vivienda para ser sometida a reparación o mejoramiento. En general esto se deja a criterio del propietario del inmueble, quien decide en la práctica el tipo de mejoras que hace a su casa. En lo que respecta al Programa de Bono para Reparaciones y Mejoras, patrocinado por el BANHVI, se aplica un criterio casuístico. En este caso, lo normal es que la entidad autorizada encargada de tramitar el subsidio, asigne un ingeniero para que realice una evaluación y decida si la reparación es eficiente.

Toda nueva urbanización debe contar con zonas reservadas para áreas comunales, áreas verdes, servicios comunales, etc. Ello se establece en función del tamaño de la urbanización, el número de viviendas y el tamaño de cada lote. Como mínimo, debe destinarse a estos fines el equivalente a 20m<sup>2</sup> por cada vivienda o lote de la urbanización.

Toda obra civil debe contar con un profesional responsable de la misma, ya sea un ingeniero o arquitecto, o ambos, dependiendo de la magnitud de la construcción. La responsabilidad plena del cumplimiento de los estándares técnicos en la construcción de viviendas (sean estas de interés social o no) corresponde al ingeniero encargado de la supervisión de la obra. Para efectos legales, de orden civil o penal, es este profesional quien debe responder por el acatamiento de todas las regulaciones establecidas, y porque la obra se ejecute de acuerdo con los lineamientos técnicos incluidos en los planos constructivos.

Durante un plazo de un año posterior a la finalización de la obra, el constructor está obligado a corregir cualquier defecto encontrado, y que sea atribuible a problemas constructivos no detectados previamente. Por su parte, la responsabilidad del ingeniero por problemas de diseño o sistemas estructurales se extingue después del quinto año. Estas responsabilidades deben ser demostradas ante los tribunales comunes, lo que hace que en la práctica las posibilidades de defensa de los beneficiarios sean relativamente escasas, pues los procesos de esta índole son lentos, caros y riesgosos, y es especialmente inútil cuando la cuantía del reclamo no es por sumas muy grandes.

No existe ningún estándar específico que deban cumplir las empresas privadas para participar en la construcción de conjuntos habitacionales. Cualquier empresa constructora que desee operar como tal, debe seguir los trámites administrativos usuales para este tipo de actividad, incluyendo la respectiva inscripción en el Colegio de Ingenieros y Arquitectos. No existen requisitos de solvencia, los cuales se aplican específicamente para proyectos particulares, por exigencia del contratante.

No se requiere licitaciones para la construcción de conjuntos habitacionales, con la única excepción del INVU, por ser una entidad estatal. A las entidades autorizadas, tal como se dijo, no les está autorizado el desarrollo directo de proyectos. Sin embargo, en la práctica es inevitable que interactúen con desarrolladores privados, sin que medie ningún requisito o restricción en su relación.

### **Resultados de las políticas de vivienda**

La estructura de tenencia de vivienda básicamente no se ha modificado durante el período 1989-1997. Si bien la proporción de viviendas pagadas ha aumentado, el porcentaje sumado de “propia pagada” y “propia pagando” se ha mantenido alrededor de un 74%.

En Costa Rica, las políticas de viviendas en los noventa han sido exitosas no sólo en parar el deterioro experimentado en la década de los 80's sino además tuvieron la capacidad de disminuir el déficit cuantitativo de vivienda. Ello no obstante un 30% de aumento en el número de familias entre 1989 y 1997. El SFNV logró duplicar el número de viviendas producidas anualmente.

El déficit cuantitativo de vivienda se ha reducido de manera significativa en los últimos 10 años pasando del 3.8% en 1989 a un 1.9% en 1997. Esta reducción se debe a la disminución de los tugurios, ya que el faltante de viviendas se mantiene básicamente constante. Lo anterior es un indicador de que el SFNV benefició de manera importante a los sectores de menores ingresos.

A pesar de lo anterior, el sesgo hacia la construcción de vivienda nueva pospuso la tarea de mejorar las viviendas lo que repercutió en el aumento del déficit cualitativo. Este último llega a representar cerca del 11% del total de familias y constituye, sin duda, el principal problema del déficit habitacional en Costa Rica.

Las políticas de vivienda implementadas lograron mejorar la situación del país en un aspecto cualitativo como es el hacinamiento (definido por la relación del número de personas con respecto al número de dormitorios). Este problema se ha venido reduciendo sistemáticamente pasando de un 12.4% de las viviendas existentes en 1989 al 7.3% en 1997.

A pesar de lo anterior el 13.2% de las familias del país (104.522 familias) requieren de la ampliación y/o mejoramiento de sus viviendas aunque las mismas no formen parte del déficit habitacional.

Si sumamos el déficit habitacional y las viviendas que requieren de mejoramiento y/o ampliación, se tiene que un 25.6% de las familias del país tienen necesidades de vivienda o en sus viviendas. El porcentaje de familias que tienen necesidades de vivienda o en sus viviendas ha aumentado en la última década debido, fundamentalmente, al aumento de las viviendas malas dado que el problema no se atacó a tiempo para evitar su deterioro.

La mayoría de los subsidios que se han otorgado de acuerdo con el reglamento del SFNV han sido para construcción y para lote y construcción. El avance conceptual que se dio con la implementación del bono de reparación, ampliación y mejoramiento de vivienda, no ha logrado consolidarse en la práctica. Su entrada en vigencia ha sido tardía (1994) y débil (es hasta 1996 que realmente se pone en práctica), lo que explica el aumento del déficit cualitativo de vivienda.

El déficit habitacional afecta más a los grupos según vaya disminuyendo su ingreso. El primer estrato representa al 18.5% de las familias y concentra el 36% del déficit habitacional. Los primeros cuatro estratos de ingreso, los cuales son sujetos a recibir subsidios del SFNV y por tanto la vivienda de interés social, representan el 67% de las familias y el 84% del déficit habitacional.

Lo anterior a pesar de que el impacto del SFNV en favor de la vivienda de interés social ha sido muy significativo. El 72.3% de las viviendas construidas después de 1987 fueron de interés social, o sea, fueron adquiridas por familias que mostraban como ingreso familiar menos de cuatro salarios mínimos. Antes de 1987 este porcentaje era del 65%. Más aún, casi el 50% de las viviendas construidas después de 1987 fueron adquiridas por los primeros dos estratos de ingreso los cuales representan al 43% de las familias del país.

Según se ha ido avanzando, la focalización de los bonos en los sectores de menores recursos, especialmente en el primer estrato, ha aumentado. El primer estrato pasó de recibir el 27% del total de bonos en 1988 al 70% en 1998.

El sector vivienda ha aumentado su participación en el gasto social pero su participación en el PIB se ha mantenido en el 1%. La participación de los subsidios directos en el gasto en vivienda ha pasado de menos del 14% en 1987 a casi un 43% en 1996. Lo anterior ha sido acompañado por un cambio en la estructura institucional con la entrada del BAHNVI como el principal actor público en el sector.

## **Propuestas**

Es importante poner en marcha un programa de otorgamiento de los subsidios habitacionales que combine las variables socioeconómicas de las familias con su esfuerzo y empeño. Para ello se sugiere un esquema como el de ahorro-bono descrito anteriormente, el de cuota real fija o algún esquema similar.

Se recomienda modificar y/o reglamentar la normativa del artículo 59 de la Ley 7052, de modo que se cierren portillos para evitar filtraciones al mecanismo de organización de la demanda. Se sugiere trasladar los grupos organizados al programa de ahorro—bono, permitiendo algún esquema colectivo de ahorro, de modo que este se realice en forma grupal, y se asigne puntuación por organización comunal y aportes adicionales. Los casos de emergencia deberían ser manejados por entidades especializadas.

Se sugiere eliminar todo tipo de prácticas que permiten a las entidades autorizadas romper el orden de las filas para la obtención de bonos. Con el ahorro-bono esto se regula automáticamente. En su ausencia, debe exigirse a las entidades la formalización y presentación de casos en estricto orden de prioridad, dentro de márgenes razonables. Por ejemplo, debe prohibirse el pago anticipado de bonos por las entidades a los beneficiarios.

Se sugiere aumentar la comisión por trámite de bono y eliminar la proporcionalidad de dicha comisión con relación al monto del bono, como un mecanismo para interesar a las entidades autorizadas a participar en el otorgamiento de bonos familiares de vivienda, pudiéndoseles exigir parámetros más estrictos de control y supervisión.

El Banco Hipotecario de la Vivienda debería centralizar la captación de recursos de largo plazo para el sistema. Las entidades deben mantener un calce adecuado de plazo entre sus



operaciones activas y pasivas (no menor al 80%). El Banco debería servir como fuente primaria de recursos para las entidades.

La garantía del Estado que se otorga a las entidades no puede seguir siendo gratuita o subsidiada. Deben cobrarse primas adecuadas a las entidades que acceden a ella. Las entidades, si lo desean, deberían poder operar simultáneamente líneas de captación de recursos con garantía o sin ella, haciéndolo del conocimiento del mercado financiero.

Se deberían desarrollar los instrumentos establecidos en la Ley 7052, y que ya fueron aprobados para su puesta en ejecución, a fin de eliminar la sobreexposición financiera del sistema. Estos instrumentos son el fondo de estabilización del mercado secundario (hay que adecuar los aportes considerando que las entidades están sujetas al encaje del Banco Central) y el fondo de garantías, aumentando sustancialmente las primas cobradas, con el objeto de empezar a diferenciar los mercados financieros de corto y largo plazo.

El BANHVI debería reiniciar las gestiones para llevar a cabo la titularización de hipotecas como un medio sano y sostenible para reciclar los recursos crediticios y mantener una oferta permanente de descuentos a las entidades. Para ello, es necesario estandarizar los instrumentos de crédito de todo el sistema, tanto en forma como en condiciones.

Al mismo tiempo, el Banco debería incursionar en los mercados internacionales en busca de recursos, para evitar presiones sobre el mercado financiero local y alzas considerables en las tasas de interés.

Debería aprovecharse la característica en cuanto a que la generación de recursos para el SFNV está planteado en relación con a las planillas, lo que le da un ajuste automático por inflación y crecimiento; y que por otra parte, el crecimiento de la demanda tiende a ser más pausado debido a factores demográficos y de crecimiento de la economía, a fin de traer a valor presente los recursos que se obtendrán en el futuro para resolver el problema habitacional. Por lo tanto, debería modificarse la legislación para que el FOSUVI pueda reconocer legítimamente el pago de intereses por recursos que capte en el mercado para el otorgamiento de bonos familiares de vivienda.

Se necesitan modificaciones importantes a la legislación de regulación urbana, en lo tocante a la ley de propiedad horizontal y a la ley de construcciones, para fomentar un uso más racional del suelo. Debe asimismo permitirse el otorgamiento de bonos familiares para que una familia pueda construir un segundo piso a una casa cuando tenga acceso a ello, para economizar terrenos. Debería realizarse un programa de rehabilitación de zonas urbanas para aprovechar la infraestructura existente en las ciudades.

Se sugiere crear instancias administrativas, o judiciales de menor cuantía, que permitan a las familias presentar reclamos por problemas derivados de malas prácticas o defectos constructivos en sus viviendas. Ello, a fin de que por un procedimiento sumario, sin necesidad de abogados litigantes, un juez pueda dictar sanciones contra quienes construyan inadecuadamente o incumplan los contratos de construcción de viviendas de interés social.

Las funciones de supervisión y control de las entidades financieras pertenecientes al SFNV debería estar directamente bajo la responsabilidad de la Superintendencia General de Entidades Financieras. El Banco Hipotecario, como supervisor auxiliar, además de que carece de las facultades legales para actuar, tiene una contradicción de objetivos si simultáneamente es proveedor de recursos y supervisor de las entidades. Adicionalmente, la existencia de una Superintendencia General conlleva el principio básico de ubicar bajo un esquema uniforme de supervisión y control a todo el sistema financiero del país, eliminando las islas financieras, que lo único que hacen es fragmentar y distorsionar el sistema financiero.

Una proporción importante de los recursos del subsidio debería destinarse al mejoramiento y/o ampliación de vivienda.

El SFNV debería proporcionar alternativas de financiamiento para mejoramiento y ampliación de vivienda para las familias que no califican para el subsidio.

Se recomienda introducir nuevos criterios de focalización que superen el criterio único del ingreso familiar, tal que se establezcan subsidios diferenciados en los casos en que haya tenencia de lote. Lo anterior debe combinarse con el sistema de ahorro-bono para evitar incentivos perversos.

Deberían mejorarse los mecanismos que permiten la venta de las viviendas construidas con el subsidio para evitar el mercado negro y una mejor adaptación de las familias a cambios en su entorno socioeconómico. Para ello, es fundamental impulsar cambios en la legislación que permitan la devolución parcial o total del subsidio recibido en términos reales.

## Bibliografía

---

- Aguilar B. Oscar y Raymundo Brenes (1994), *"El banco hipotecario de la vivienda (BANHVI): Una institución para la justicia social"*. San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) (1998), *"Entre la eficiencia financiera y la justicia social: un recuento de los logros recientes del Banco Hipotecario de la Vivienda"*. Oficialía de cuenta, área de desarrollo financiero. San José, Costa Rica.
- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) (1994), *"EL SFNV: Atención de las necesidades de vivienda y requerimiento de recursos"*; Unidad de integridad de sistemas, San José, Costa Rica.
- Dirección de Estadística y Censos; Encuestas de hogares (1987, 1994, 1997); Ministerio de Economía, San José, Costa Rica.
- Fernández María Emilia; (1997), *"Subsidios implícitos otorgados a la vivienda de interés social"*, BANHVI, San José, Costa Rica.
- Grynspar Rebeca; (1998), *"Costa Rica: Acceso a la vivienda para las familias de bajos ingresos"*. Simposio La ciudad latinoamericana y del caribe en el nuevo siglo, Barcelona, España.
- Grynspar Rebeca; (1995), *"Construyendo las ciudades del siglo XXI: El compromiso ciudadano y las experiencias de América Central"*; Conferencia regional preparatoria de Habitat II, San José, Costa Rica.
- CEPAL, (1997), Serie Financiamiento del desarrollo N° 42 *"Costa Rica: Una revisión de la políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986"* Gutiérrez Saxe Miguel y Vargas Cullel Ana Jimena, Santiago de Chile.
- Meléndez H., Dennis. (1995), *"Sistema financiero nacional para la vivienda: una propuesta para el manejo de las tasas de interés"*. BANHVI. San José, Costa Rica.
- Meléndez H. Dennis. (1996), *"Un proceso incipiente de titularización: el caso de Costa Rica"*,. Securitización de carteras hipotecarias: iniciativas y experiencias latinoamericanas y extra-regionales. IX Seminario del CELHE. San José, Costa Rica.

- Meléndez H., Dennis. (1995), "*La emisión de títulos, el descuento de hipotecas y la banca de segundo piso para la movilización de recursos hacia el financiamiento habitacional: la experiencia de Costa Rica*". Captación de recursos para financiamiento habitacional., UNIAPRAVI-CELEH, Perú.
- Meza Montoya Eugenia; (1997), "*Tendencias y perspectivas del sector vivienda en Costa Rica (1986-1996)*", Proyecto estado de la nación, PNUD, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) (1998), "*Principales indicadores de Costa Rica*" Sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (1997), "*Bonos otorgados por el sistema financiero nacional para la vivienda*", BANHVI, San José, Costa Rica.
- Pérez Marian; (1997), "*El sistema financiero nacional de la vivienda en Costa Rica*", Mimeo, San José, Costa Rica.
- Taitelbaum J., Ofelia (1996), "*Reformas a las leyes de bancos y a los regímenes de supervisión financiera y su impacto en los sistemas financieros de vivienda: la experiencia de Costa Rica*". En Reformas institucionales de los sistemas financieros de vivienda. Experiencias Latinoamericanas. UNIAPRAVI-CELEH.
- Trejos Benavides Eugenio (1997), "*Análisis del sistema financiero nacional para la vivienda*", MIDEPLAN, San José, Costa Rica.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

### Resumen de estándares técnicos

#### Terreno e infraestructura

El lote donde se va a construir debe contar con plano catastrado y estar debidamente inscrito en el Registro Público de la propiedad. Además debe encontrarse en un área geográfica que no haya sido declarada reserva forestal o acuífera, o en zona declarada de alto riesgo. En los cantones en donde existe un Plan de Regulación Urbana, las viviendas deben estar ubicadas en zonas aptas para tal fin. Debe destacarse que no todas las municipalidades tienen plan de regulación urbana, por lo que los requisitos son menos estrictos en aquellos lugares en donde éste no existe. El lote debe tener como mínimo un frente a calle o servidumbre no menor a 8 metros lineales. El tamaño del lote puede ser variable, exigiéndose un mínimo de 120 m<sup>2</sup> en el caso que se use tanque séptico o pozo negro. En áreas urbanas debe contar con sistemas públicos de eliminación de aguas negras (en su defecto contar con tanque séptico o pozo negro, siempre y cuando no esté en un área de influencia de mantos acuíferos en uso o en reserva) y pluviales y acceso a agua potable. En áreas urbanas se pide además acceso a una red eléctrica secundaria.

#### Planos constructivos

Toda construcción que implique elementos estructurales tiene que contar con planos constructivos elaborados y firmados por un profesional en la materia, quien para todo efecto es el responsable de los aspectos técnicos y estructurales allí incluidos. El procedimiento uniforme llama a que se debe hacer un plano detallado de la construcción, estableciéndose como requisitos básicos la inclusión de los siguientes detalles:

Ubicación del lote, localización de la construcción en el lote.

- a) Demarcación de tapias cuando se vayan a construir.
- b) Distribución de planta de cada piso, incluyendo los muebles sanitarios, de cocina, de lavado y cualquier otro que necesite previstas eléctricas o de agua.
- c) Detalle de los sistemas de aguas negras, cañería de agua potable y aguas pluviales.
- d) Planta de cimientos y entrepisos.
- e) Fachadas.
- f) Planta de techos.
- g) Secciones.
- h) Detalles estructurales, dentro de lo que se debe contemplar los cimientos, viga sísmica, medianera y corona, con sus dimensiones y refuerzos. Cuando se incluyan estructuras de carga, como losas y vigas, se deben indicar sus dimensiones y refuerzos. Detalles de las secciones, dimensiones y clase de material de las cerchas, así como cualquier otra estructura como muros de retención, marquesinas, etc.

## Anexo 2

### Normas generales de urbanización

La legislación urbana costarricense no hace una distinción tajante entre los requisitos urbanos para viviendas ordinarias o de interés social. Salvo algunas excepciones, la legislación es uniforme.

#### Tamaño mínimo y máximo de los lotes para construir

La lotificación para urbanizaciones se realiza según requerimientos de zonificación definidos por el INVU. En ausencia de éstos en el Código Urbano se establecen requerimientos mínimos de área y de la medida del frente de cada lote. En casos de terrenos en donde no exista servicio de cloaca, es requisito realizar pruebas de infiltración, cuyos resultados determinarán el área mínima de los lotes.

En lotes en donde sea posible, por el tamaño, colocar varias viviendas o conjuntos residenciales, el código urbano establece un área mínima por unidad, que depende principalmente del número de dormitorios de la misma, siempre y cuando exista servicio de cloaca disponible. Si no existe servicio de cloaca, deberán realizarse pruebas de infiltración que determinarán el área mínima por unidad de vivienda. En el caso de áreas comerciales las dimensiones pueden ser menores a las establecidas, siempre y cuando los locales pertenezcan a un centro comercial debidamente planeado y que posea estacionamiento y zona para carga y descarga fuera de las vías públicas.

En casos muy calificados, dependiendo de la densidad poblacional y servicios urbanos que se haya definido, se puede establecer también un área máxima para los lotes. Como norma general se establece que debe existir una relación menor a siete entre la medida de fondo del lote y su frente.

Se podrá establecer un uso mixto para una propiedad, siempre y cuando se cumplan los requerimientos de zonificación vigentes. Las zonas de actividad industrial o comercial nocturna que generen exceso de tránsito de vehículos deben separarse de las residenciales por una franja verde de al menos 30 metros.

#### Áreas públicas

También debe reservarse una parte del terreno para áreas públicas. La calidad topográfica del terreno destinado a áreas públicas no deberá exceder la calidad promedio del terreno urbanizable. Esas áreas se utilizarán para edificios comunales y otros usos, y serán cedidas gratuitamente por el urbanizador.

En urbanizaciones o fraccionamientos residenciales deben cederse 20 m<sup>2</sup> por cada lote o 20 m<sup>2</sup> de vivienda. En el caso de viviendas de interés social, podrán hacerse excepciones, pero siempre que el área cedida no sea menor al 10%. Para otros tipos de fraccionamientos, los requisitos específicos de terreno que se debe ceder son de 10% para zonas comerciales, 10% para zonas industriales y 15% para proyectos turísticos.

#### Áreas verdes

En cada urbanización debe preverse un determinado porcentaje para áreas verdes, las cuales deben destinarse prioritariamente a parques y zonas de juego infantiles.

Del primer tercio de área verde deben destinarse 10 m<sup>2</sup> por vivienda o lote para juegos infantiles, y el resto hasta completar el primer tercio para actividades deportivas o parque. Estas dos áreas deben estar juntas, preferiblemente.

### **Servicios particulares**

En urbanizaciones residenciales se deben destinar espacios para servicios particulares, entre ellos pulperías, supermercados, tiendas, servicios personales, oficinas, pequeñas industrias y estacionamientos. Los m<sup>2</sup> que se deben destinar por vivienda son definidos por el código urbano.

### **Manejo de ríos y acequias**

En obras en donde existan ríos, debe existir una franja de mínimo 10 metros desde lecho máximo del río a cada lado, sobre la cual no se podrá construir. Esta franja será de 5 metros en el caso de las acequias. Esta franja será de uso público y no será computable como área pública, salvo si está plenamente integrada a un área de parque o si está frente a una calle y no posee más de 25% de pendiente.

### **Movimiento de tierras**

En las urbanizaciones de topografía quebrada, las viviendas deben ubicarse preferiblemente a lo largo de las curvas de nivel. Las construcciones no podrán quedar en sitios de relleno.

### **Cloacas**

En sitios en donde existan sistemas de recolección de aguas negras, la urbanización debe conectarse a ellos. Si el colector está previsto para construcción futura, debe dejarse construido el sistema de cloacas dentro de la urbanización. Para conjuntos superiores a las 500 viviendas, se debe construir una planta de tratamiento de aguas negras propia.

### **Conjuntos residenciales**

Un conjunto residencial deberá poseer una densidad neta que oscile entre 160 y 350 habitantes/ha. en zonas donde no exista colector de aguas negras y entre 250 y 700 habitantes/ha donde exista colector. La subdivisión de los lotes se hará según el capítulo de urbanizaciones del código urbano.

Las características de las construcciones en cuanto a medidas de frente y tipo dependen principalmente del número de pisos de las construcciones, permitiéndose un frente mínimo de 6 metros para construcciones de 1 piso tipo hilera, 7,5 metros para 1 piso tipo semi-aislada, y 10 metros para 2 y 4 pisos tipo multifamiliar.

### **Retiro lateral**

Para casas unifamiliares no existen requerimientos de retiro lateral, salvo si son de material combustible. En casas multifamiliares el retiro mínimo será de 1/3 la altura del edificio. El retiro posterior debe ser mínimo de 3m ó 1/3 la altura del edificio más alto, rigiendo el mayor.

### **Vivienda progresiva**

Vivienda progresiva es toda unidad de vivienda que partiendo del lote con servicios mínimos, puede ir evolucionando con el tiempo hasta constituir una vivienda completa. Se consideran las siguientes alternativas:

*Lote con servicios básicos:* lotes con servicios básicos cuya finalidad es que los propietarios puedan construir su vivienda progresivamente. Los servicios básicos serán definidos por la Dirección de Urbanismo y la Municipalidad respectiva.

*Núcleo sanitario sobre lote con servicios básicos:* en zonas urbanas el núcleo sanitario consta de cocina, baño, y pilas, que tendrá entre 7,5 y 15 m<sup>2</sup> de área útil total.



*Núcleo sanitario y área techada:* comprende núcleo sanitario y un área techada, la cual tendrá entre 20 m<sup>2</sup> y 35 m<sup>2</sup> con posibilidad de ampliación futura.

*Casa cascarón:* núcleo sanitario y paredes exteriores. Su área varía entre 30 m<sup>2</sup> y 55 m<sup>2</sup>.

*Vivienda:* vivienda terminada con igual área a la indicada para Casa Cascarón.

La densidad máxima de estos proyectos será determinada por el reglamento de Urbanizaciones del código urbano. El lote mínimo para desarrollos habitacionales será de 60 m<sup>2</sup> y el lote máximo de 120 m<sup>2</sup>. En conjuntos que posean tanque séptico y drenaje individual o colectivo será de 120 m<sup>2</sup> mínimo y 240 m<sup>2</sup> máximo, regidos por el índice de infiltración del suelo.

### **Requisitos para proyectos de vivienda progresiva:**

- 1) El proyecto debe estar destinado a los estratos sociales más necesitados (bajo-bajo a medio-bajo).
- 2) El monto mensual de la amortización del préstamo a largo plazo no podrá exceder el 30% de los ingresos familiares mensuales.
- 3) El tipo de solución deberá ser de acorde con el estrato social al que va dirigido.

### **Normas especiales para vivienda progresiva en conjuntos residenciales**

Las siguientes normas rigen para proyectos de vivienda progresiva en conjuntos residenciales, dirigidos a estratos sociales de menores ingresos:

Núcleo sanitario mínimo: 7 m<sup>2</sup>

Núcleo sanitario espacio múltiple: 20 m<sup>2</sup>

Vivienda cascarón (2 dormitorios): 30 m<sup>2</sup>

Por cada dormitorio adicional: 10 m<sup>2</sup>

Área mínima de ventanas:

Zonas templadas o frías: 10% del área de piso del espacio interior.

Zonas húmedas calientes: 20% del área de piso del espacio interior.

Zonas secas calientes: 15% del área de piso del espacio interior.

No más de la mitad de los espacios serán cerrados en forma permanente. Toda solución de vivienda progresiva deberá prever las distintas posibilidades de ampliación futura, de manera que las personas que adquieran la vivienda conozcan desde el inicio la forma en que las mismas pueden ser terminadas por auto-construcción. Deberá presentarse un manual descriptivo junto con planos de detalle o detalles de las posibilidades de ampliación.

## Anexo 3

### Antecedentes sobre supervisión de obras

La entidad autorizada que se encarga de la canalización del subsidio habitacional y/o del crédito complementario tiene la obligación de supervisar el uso de los recursos de modo que estos se desembolsen conforme al avance de las obras. Aunque es de interés de la propia entidad la verificación de los estándares técnicos en el caso en que haya financiamiento crediticio (para evitar el deterioro de la garantía), las entidades son reacias a ejercer una supervisión técnica pues de hecho puede representar una intromisión en la labor profesional del ingeniero encargado de la obra, y por lo tanto, puede originar un conflicto ético. Además, las instrucciones dadas por un profesional diferente al responsable directo, no son de acatamiento obligatorio para el constructor. Aún más, se expone a sanciones en caso que las acate sin el consentimiento del profesional a cargo.

En algunos casos la supervisión de la entidad autorizada complementa la labor técnica del ingeniero encargado. Pero como este último tiene plena potestad profesional, cabe al ingeniero o arquitecto de la entidad autorizada que detecte irregularidades flagrantes, detener el proceso de desembolso de recursos. Cualquier queja o demanda posterior debe ser dilucidada en las instancias judiciales.

La municipalidad correspondiente también ejerce algún tipo de supervisión. El ingeniero o inspector municipal tiene la obligación de supervisar la obra, pero su labor se circunscribe fundamentalmente a aspectos urbanísticos, infraestructura y comunales (cumplimiento de límites mínimos de aceras, línea de construcción, disposición de aguas negras y pluviales, etc.). Esos profesionales no tienen potestades para interferir en la labor de supervisión técnica de la obra, salvo violaciones flagrantes y evidentes, en cuyo caso tienen autoridad para detener la construcción. Esta medida en vez proteger la posición del propietario, normalmente tiende a deteriorarla, puesto que conlleva multas, recargos y costos financieros que recaen sobre el dueño de la construcción. Este último podría eventualmente recurrir contra el ingeniero responsable ante el Colegio federado de ingenieros y arquitectos, para que se le impongan sanciones al profesional. Pero cualquier acción compensatoria debe ejercerse por las vías judiciales ordinarias.

Es obligación del ingeniero encargado de la supervisión de la obra velar porque se cumpla con toda la normativa constructiva y urbanística. Ese profesional debe ordenar al constructor corregir cualquier anomalía o defecto constructivo que llegue a identificar. Tratándose de una compañía constructora o desarrollador urbanístico, estos son los responsables de velar por el cumplimiento de los estándares técnicos. En caso que la entidad que provee los recursos detecte irregularidades, puede suspender el giro de los recursos o incluso ejecutar la garantía si no tienen lugar las correcciones pertinentes. Sin embargo, habiéndose terminado y entregado una urbanización, el desarrollador es corresponsable de cualquier defecto constructivo. El constructor de una vivienda (de interés social o corriente) está sujeto por ley a una garantía de reparar o subsanar cualquier defecto constructivo.

## Anexo 4

### Número y precio de viviendas de interés social

El cuadro 1 presenta la distribución por estratos de ingresos y por tamaño de las viviendas construidas después de 1987.

**Cuadro 1**  
**VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PRODUCIDA DESPUÉS DE 1987**  
**SEGÚN ESTRATO Y TAMAÑO**  
(Julio de 1997)

Estrato	Tamaño					Total
	Hasta 40 m <sup>2</sup>	41 a 59 m <sup>2</sup>	60 a 99 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup> y más	Ignorado	
Primer	13 644	17 512	17 328	3 893	11 303	<b>63 680</b>
Segundo	13 766	20 111	27 223	7 546	16 645	<b>85 291</b>
Tercero	6 006	11 449	17 158	5 674	9 255	<b>49 542</b>
Cuarto	2 128	5 479	9 303	3 423	4 997	<b>25 330</b>
<b>Subtotal VIS</b>	<b>35 544</b>	<b>54 551</b>	<b>71 012</b>	<b>20 536</b>	<b>42 200</b>	<b>223 843</b>
Más del 4 <sup>o</sup>	2 438	4 763	15 545	11 520	8 074	<b>42 340</b>
Ignorado	3 122	7 521	14 020	6 143	12 739	<b>43 545</b>
<b>Total</b>	<b>41 104</b>	<b>66 835</b>	<b>100 577</b>	<b>38 199</b>	<b>63 013</b>	<b>309 728</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Módulo de vivienda de EHPM de julio de 1997 de la Dirección General de Estadística y Censos.

De las 309 728 viviendas construidas desde 1987, un 72.2% corresponde a viviendas de interés social. Para el 81% de estas viviendas, se conoce el tamaño y la distribución por estratos de ingresos. Estas viviendas se localizan en la línea subtotal VIS del cuadro.

No se dispone de una base de datos que permita establecer los precios de mercado de las viviendas de interés social. En lo que sigue, estos precios se han aproximado por el costo por m<sup>2</sup> de la vivienda popular, o por la suma de vivienda y del crédito hipotecario que se otorgan.

Los costos calculados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos en 1999 son los siguientes: 40 305 colones por m<sup>2</sup> (US\$145.50) para la vivienda tipo 4 (de 30 a 40 m<sup>2</sup>), y 43 475 colones por m<sup>2</sup> (US\$156.95) para la vivienda tipo 5<sup>11</sup> (de 41 a 60 m<sup>2</sup>).

Las estimaciones de precios para las viviendas de interés social que siguen, corresponden a las viviendas del subtotal VIS del cuadro 1. Estas estimaciones se presentan en el cuadros 2 en dólares equivalentes.

<sup>11</sup> Tipo de cambio: colones 277 por dólar.

**Cuadro 2**  
**COSTO ESTIMADO DE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL**  
**CONSTRUIDAS DESPUÉS DE 1987**  
*(En US\$ de 1999)*

<b>Estrato</b>	<b>Entre 30-40 m<sup>2</sup></b>	<b>Entre 41-59 m<sup>2</sup></b>	<b>Entre 60-99 m<sup>2</sup></b>	<b>Más de 100 m<sup>2</sup></b>
Primer	4 126	5 639	8 253	13 751
Segundo	4 365	5 964	8 729	14 549
Tercer	4 708	6 433	9 415	15 693
Cuarto	5 170	7 065	10 339	17 235

**Fuente:** Elaboración propia usando costos del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

Estos precios no incluyen el costo del terreno urbanizado, el que se puede estimar en al menos  $\text{C}10.000$  por  $\text{m}^2$ . El lote mínimo es de  $90 \text{ m}^2$  si se cuenta con alcantarillado sanitario y de  $120 \text{ m}^2$  si no lo hay. Por consiguiente, es necesario agregar un monto adicional entre  $\text{C}900.000$  y  $\text{C}1.200.000$ , equivalentes a  $\text{US}\$3.249\text{-}4.332$ . Esto implica que una vivienda de interés social podría tener un costo equivalente a  $\text{US}\$21\ 567$  ó colones  $5\ 974\ 000$ . Este valor es cercano al que estima el BANHVI y que se sitúa en colones  $5.747.802$ .

## Anexo 5

### Estimación de viviendas deficientes y con problemas de hacinamiento

#### 1. Viviendas deficientes

Las viviendas en estado deficiente representan un porcentaje muy significativo de las viviendas del país. El cuadro 1 señala que en 1997 esas viviendas representaron el 9.6% del total de viviendas. Este porcentaje es muy similar al que se obtuvo para las viviendas malas que forman parte del déficit habitacional.

**Cuadro 1**  
**ESTADO DE LAS VIVIENDAS QUE NO SON PARTE DEL DÉFICIT HABITACIONAL <sup>a/</sup>**

	1989		1994		1997	
		%		%		%
1. Total de viviendas que no son parte del déficit habitacional (1=2+3) <sup>b/</sup>	569 759	93.0	658.827	91.5	695 187	87.6
2. Viviendas en estado deficiente <sup>c/</sup>	34 526	5.6	57.995	8.1	75 814	9.6
3. Viviendas buenas o regulares	535 233	87.4	600.832	83.5	619 373	78.1
N° de familias	612 414		719.771		793 561	

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos. Elaboración propia.

<sup>a/</sup> Se le resta al total de familias del país (793.561) el déficit habitacional total compuesto por la suma del déficit cuantitativo y el déficit cualitativo.

<sup>b/</sup> Los porcentajes se refieren al peso relativo que tienen estas viviendas en el total de familias.

<sup>c/</sup> Son las viviendas con piso malo o techo malo o paredes malas.

Si no se implanta una política agresiva para mejorar esas viviendas, al igual que en el pasado, pasarán a formar parte del déficit habitacional.

#### 2. Viviendas con problemas de hacinamiento:

Los cuadros 2 y 3 describen la situación de hacinamiento definido por la relación entre el número de personas y el número de dormitorios. El hacinamiento se ha reducido desde un 12.4% de las viviendas en 1989 a un 7.3% en 1997. Los tugurios y viviendas malas son los que sufren un mayor hacinamiento. El 48.8% de los tugurios y el 20.6% de las viviendas malas presentaban problemas de hacinamiento en 1997.

**Cuadro 2**  
**CONDICIÓN DE LAS VIVIENDAS POR SITUACIÓN DE HACINAMIENTO**

	1989	1994	1997
<b>Tugurios</b>			
Total	14 835	12 115	5 310
Con hacinamiento	6 728	6 154	2 592
Sin hacinamiento	8 107	5 951	2 728
<b>Viviendas malas</b>			
Total	19 751	40 512	83 631
Con hacinamiento	7 771	10 436	17 242
Sin hacinamiento	11 980	30 076	66 088
<b>Viviendas deficientes</b>			
Total	34 526	57 995	75 814
Con hacinamiento	10 754	8 593	8 444
Sin hacinamiento	23 772	49 402	67 370
<b>Viviendas bien o reg.</b>			
Total	535 233	600 832	619 373
Con hacinamiento	49 487	35 663	28 708
Sin hacinamiento	485 746	565 169	590 665
<b>Viviendas existentes</b>			
Total	604 345	711 454	784 128
Con hacinamiento	74 740	60 846	56 986
Sin hacinamiento	529 605	650 608	727 142

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Elaboración propia.

**Cuadro 3**  
**CONDICIÓN DE LAS VIVIENDAS POR SITUACIÓN DE HACINAMIENTO**

	1989	1994	1997
<b>Tugurios</b>			
Total	100.0	100.0	100.0
Con hacinamiento	45.3	50.6	48.8
Sin hacinamiento	54.7	49.4	51.2
<b>Viviendas malas</b>			
Total	100.0	100.0	100.0
Con hacinamiento	39.3	25.8	20.6
Sin hacinamiento	60.7	74.2	79.4
<b>Viviendas deficientes</b>			
Total	100.0	100.0	100.0
Con hacinamiento	31.1	14.8	11.1
Sin hacinamiento	68.9	85.2	88.9
<b>Viviendas bien o reg.</b>			
Total	100.0	100.0	619.373
Con hacinamiento	9.2	5.9	4.6
Sin hacinamiento	90.8	94.1	95.4
<b>Viviendas existentes</b>			
Total	100.0	100.0	100.0
Con hacinamiento	12.4	8.6	7.3
Sin hacinamiento	87.6	91.4	92.7

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Elaboración propia.

En el cuadro 4 se observa que el único grupo que ha aumentado de manera significativa su participación relativa en las viviendas que padecen de hacinamiento, es el grupo de viviendas malas.

**Cuadro 4**  
**SITUACIÓN DEL HACINAMIENTO DEL PAÍS POR ESTADO DE LA VIVIENDA**

	<b>Tugurios</b>	<b>Viviendas malas</b>	<b>Viviendas deficientes</b>	<b>Viviendas buenas o regulares</b>	<b>Total</b>
<b>Viviendas con hacinamiento</b>					
1989	9.0	10.4	14.4	66.2	<b>100</b>
1994	10.1	17.2	14.1	58.6	<b>100</b>
1997	4.5	30.3	15.1	50.4	<b>100</b>

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos. Elaboración propia.

Los anteriores antecedentes confirman que las políticas en curso han logrado mejorar la situación de vivienda del país no sólo en lo cuantitativo sino que también en el aspecto cualitativo del hacinamiento. Sin embargo, la tardanza en poner en marcha políticas dirigidas a mejorar el estado de las viviendas se ha manifestado en el grupo de las viviendas malas. Ello anticipa un problema creciente en cuanto a viviendas deficientes.

El cuadro 4 señala que un 35% del problema de hacinamiento se subsana resolviendo el déficit habitacional, ya que los grupos de viviendas que padecen una mayor incidencia del hacinamiento son los tugurios y las viviendas malas. Sin embargo, un 50.4% de las viviendas afectadas por el hacinamiento son viviendas en relativo buen estado. En la medida en que esas viviendas sean relativamente nuevas, se incrementa la posibilidad de que hayan recibido algún subsidio estatal. De ser así, la política de vivienda tendría que considerar esquemas de financiamiento diferentes a los que prevalecen actualmente para atender esas necesidades.



Serie

financiamiento del desarrollo

## Números publicados

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szlachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 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, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szlachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 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, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980 - 1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.



- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997.
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997.
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997.
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997.

- 56 Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999.
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999.
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999.
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999.
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 81 El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), Número de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)

### Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

*Panorama social de América Latina 1998* (LC/G.2050-P), 1999. N° de venta: S.99.II.G.4 (US\$ 25.00).

Intervenciones en vivienda y desarrollo urbano en Chile: un enfoque integral (LC/R.1673), 1996.

Construcción de vivienda de bajo costo en Perú: casos Los precursores y Santa Rosa (LC/R.1675), 1996.

Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cusco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia (LC/R.1688), 1996.

- 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 y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- **www:** Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....