INFORME NACIONAL:
SITUACIÓN DE LA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
2016

Elaboración
Franklin Solano Castro
Jairo Aguilar Arias

Colaboradores
José Manuel Valverde Rojas
Alex Cambroner Esquivel
Simón García Berdiel

Revisión
Minor Rodríguez Rojas
Carmen González Altamirano

Fundación Promotora de Vivienda
(FUPROVI)

Unidad de Investigación (UNIN)
Junio 2017

Portada
Diseños de Byron Ramírez

www.fuprovi.org
Contenido

Presentación .......................................................................................................................... 11

Siglas y Acronimos ................................................................................................................ 13

CAPÍTULO 1. Entorno económico 2016 .................................................................................. 15
  1.1.1 Resumen ...................................................................................................................... 22

CAPÍTULO 2. Indicadores de Vivienda 2016 ........................................................................ 24

CAPÍTULO 3. Indicadores de vivienda y BFV 1984 – 2011 .................................................. 37

CAPÍTULO 4. Aspectos metodológicos respecto al cálculo del Déficit Habitacional... 54
  4.1 Necesidad de un nuevo cálculo del Déficit Habitacional .................................................. 60

CAPÍTULO 5. GAM: Evolución de la mancha urbana 1984 - 2011 ...................................... 66
  5.1 Introducción .................................................................................................................... 66
  5.2 Antecedentes y discusión ............................................................................................... 67
    5.2.1 Períodos de crecimiento de la mancha urbana, análisis documental: ........ 67
  5.3 Metodología .................................................................................................................... 69
  5.4 Desarrollo de la GAM entre 1984 y 2011 ................................................................. 70
    5.4.1 Crecimiento urbano de la GAM ............................................................................. 70
  5.5 Estadísticas de la construcción de vivienda dentro de la GAM ..................................... 74
  5.6 Población y vivienda en la GAM en los períodos censales ............................................. 82
    5.6.1 1984-2000: un fuerte aumento y desplazamiento de la población hacia las periferias ................................................................. 82
    5.6.2 2001 - 2011, un modelo de desarrollo que no logró revertirse ......................... 91
  5.7 Problemáticas de la GAM. Período 1984 – 2016 ........................................................... 101
    5.7.1 Anillo de contención de la GAM y sus límites, dos zonas interrelacionadas ....... 101
    5.7.2 La problemática de la densidad de la GAM ............................................................ 107
  5.8 Discusión “Planes de ordenamiento territorial de la GAM y evolución del sector vivienda, adaptación al cambio y nuevas tendencias” ......................................................... 111
  5.9 Conclusión ..................................................................................................................... 113

6.1 Presentación ........................................................................................................................................... 116
6.2 Descripción del entorno económico y social ......................................................................................... 117
6.3 Caracterización de las luchas por vivienda de los sectores populares: 1975-2017 .................................................. 119
   6.3.1 Primera etapa: Alta conflictividad .......................................................................................... 120
   6.3.2 Segunda etapa: Diálogo y negociación en la lucha social por vivienda ........................................... 124
   6.3.3 Tercera etapa: Retorna la conflictividad social al sector vivienda ................................................ 127
   6.3.4 Cuarta etapa: Continuismo de la política y debilitamiento de la lucha social por vivienda .................. 132
6.4 Situación actual de la lucha social de la vivienda .................................................................................. 139
6.5 Retrospectiva acerca del significado y alcances de las luchas populares por vivienda: 1975-2017 ........................................ ........................................................................................................... 142
CAPÍTULO 7. El Sistema Financiero para la vivienda y evolución de la institucionalidad del sector en los últimos 30 años ............................................................................................................................... 146
   7.1 Cambios en el contexto nacional durante el período en relación con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda .................................................................................................................................................. 146
      7.1.1 El contexto anterior a la creación del Sistema Financiero para la Vivienda 146
      7.1.2 El contexto nacional de 1987 al 2016 ........................................................................................ 147
      7.2.1 Conformación del SFNV y evolución .................................................................................. 153
      7.2.2 El acceso a vivienda por medio del SFNV ........................................................................ 163
   7.3 Valoración crítica sobre la creación y perspectivas del SFNV ........................................................................ 172
      7.3.1 Sobre las condiciones que coexistieron para la creación del SFNV ................................ 172
      7.3.2 Aciertos y desaciertos del SFNV .................................................................................... 173
      7.3.3 Los retos de futuro del SFNV ........................................................................................ 178
Anexo 1. Metodología imágenes satelitales Landsat .................................................................................. 181
Anexo 2. Referencia de distritos por código y nombre ............................................................................... 184
Referencias Bibliográficas ......................................................................................................................... 185
Índice de Tablas

Tabla 1.1. Costa Rica. Indicadores Macroeconómicos 2016 .................................................. 15
Tabla 1.2. Colocación de crédito en colones (millones de colones) .............................. 20
Tabla 1.3. Colocación de créditos en dólares 2015 – 2016 (millones de colones) .... 22
Tabla 2.1. Indicadores del Déficit de Vivienda según la ENAHO 2010 – 2016 ........... 25
Tabla 2.2. Porcentaje de participación histórica y actual en el total de BFV por Propósito 34
Tabla 2.3. Porcentaje de participación histórica y actual en el total de BFV por Modalidad presupuestaria ................................................................. 35
Tabla 3.1. Número de viviendas según acceso a servicios básicos (electricidad y agua potable) .............................................................................................................. 40
Tabla 3.2. Número de viviendas según disposición de excretas ........................................ 42
Tabla 3.3. Cantidad de personas promedio por hogar y por VIO 1973, 1984, 2000 y 2011 ............................................................... 44
Tabla 3.4. Cantidad de bonos entregados por Modalidad según periodos .................. 47
Tabla 3.5. Déficit Habitacional Real por zona, según censo .......................................... 48
Tabla 3.6. Bono Familiar de Vivienda por zona 1987 – 2016 ......................................... 50
Tabla 4.2. Hacinamiento con más de 2 o 3 personas por dormitorio .................... 62
Tabla 5.1. Área urbanizada, población, vivienda individual ocupada, hogar y porcentajes nacionales de la GAM, en los períodos censales 1984-2000 y 2011 ........................................... 72
Tabla 5.2. 10 Cantones con mayor área de crecimiento por construcción y ampliación de vivienda en la GAM, período 1993-2016 (m²) ................................................................. 75
Tabla 5.3. Bono Familiar de Vivienda y viviendas construidas y ampliadas de la GAM, período 2001-2011 1. .. 78
Tabla 5.4. Evolución poblacional de la GAM. Período 2001 - 2011 ............................... 92
Tabla 5.5. Comportamiento de la migración en los distritos de la GAM. Período 2001 - 2011 ................................................................. 95
Tabla 5.6. Asentamientos Informales dentro de la GAM ................................................. 104
Tabla 6.1. Proyectos de vivienda progresiva del INVU 1982-1986 ............................. 123
Tabla 6.2. Número de soluciones de vivienda otorgadas con Bono Familiar, entre 1994 y 2000, según tipo de solución ................................................................. 131
Índice de Gráficos
Gráfico 1.1. Inflación. Variación mensual, 2016 ................................................................. 15
Gráfico 1.2. Promedio mensual tipo de cambio de compra y venta del EUA$, 2016 .... 16
Gráfico 1.3. Variación interanual del IMAE General y del IMAE de Construcción, 2016... 17
Gráfico 1.4. Variación mensual de los índices de precios de la construcción de edificios y viviendas de interés social, 2016 ................................................................. 17
Gráfico 1.5. Promedio mensual de la Tasa Básica Pasiva, 2016 ........................................... 18
Gráfico 1.6. Promedio mensual (%) de tasas de interés en colones para préstamos de vivienda según tipo de institución financiera, 2016 ............................................. 19
Gráfico 1.7. Promedio mensual de tasas de interés en dólares para préstamos de vivienda según tipo de institución financiera, 2015 ................................................................. 19
Gráfico 1.8. Promedio y porcentaje anual de colocación de crédito para vivienda en colones reales del Sistema Financiero (millones de colones) .............................................. 21
Gráfico 1.9. Promedio y porcentaje anual de colocación de crédito para vivienda en dólares del Sistema Bancario (millones de dólares) ......................................................... 22
Gráfico 2.1. Cantidad de permisos de construcción de edificios residenciales según destino de la obra, 2000-2016..................................................................................... 26
Gráfico 2.2. Registro por tipo de obra (en millones de metros cuadrados de construcción 2010 - 2016) ............................................................................................................. 27
Gráfico 2.3. Cantidad de viviendas construidas y promedio de área por vivienda por cantón, 2016 ........................................................................................................................ 29
Gráfico 2.4. 20 distritos con más viviendas construidas; INEC 2016 ......................... 30
Gráfico 2.5. Bono Familiar de Vivienda y viviendas construidas 2000-2016 .................. 31
Gráfico 2.6. Área y porcentaje de viviendas construidas con BFV respecto al área de viviendas construidas por año 2010-2016................................................................. 32
Gráfico 2.7. Bono Familiar de Vivienda según propósito 2012 - 2016 ....................... 33
Gráfico 2.8. Bono Familiar de Vivienda según modalidad 2012 - 2016 ..................... 34
Gráfico 2.9. Bono Familiar de Vivienda según región de planificación, 2012 - 2016 .... 36
Gráfico 3.2. Estado físico de las viviendas .................................................................... 39
Gráfico 3.3. Hacinamiento en la Vivienda por Región .................................................. 43
Gráfico 3.4. Bono Familiar de Vivienda, distribución por zona según año .................. 51
Gráfico 4.3. Déficit Habitacional Tradicional y Déficit Habitacional Real ................. 59
Gráfico 4.5. Relación porcentual del hacinamiento con más de 2 y 3 personas ......... 63
Gráfico 5.1. Crecimiento del área urbanizada, población, vivienda individual ocupada y hogares de la GAM, en los períodos censales 1984-2000 y 2011 .................... 73
Gráfico 5.2. Porcentajes de crecimiento de área urbanizada, población, vivienda individual ocupada y hogares de la GAM, en los períodos censales 1984-2000 y 2011 ............. 74
Gráfico 5.3. Bono Familiar de Vivienda y viviendas construidas y ampliadas de la GAM por cantón, período 2001-2011 (m²) ................................................................. 79
Gráfico 5.4. Crecimiento natural, nacimientos y defunciones de la población en la GAM. Período 1984-2000 ...................................................................................... 85
Gráfico 5.5. Comportamiento de la pirámide poblacional en la GAM. 1984 y 2000 ...... 86
Gráfico 5.7. Comportamiento de la pirámide poblacional en la GAM. Períodos 2001-2011 .............................................................................................................. 97
Gráfico 7.1. Costa Rica: PIB nacional y por sectores económicos, a precios de mercado. En millones de colones de 1991 ........................................................................ 148
Gráfico 7.3. Margen de Intermediación financiera, en porcentaje para Costa Rica, América Latina y el Caribe ......................................................................................... 150
Gráfico 7.4. Costa Rica: Inversión social en vivienda y como % del PIB (en millones de colones). ........................................................................................................ 152
Gráfico 7.5. Costa Rica: Inversión Social pública e inversión en vivienda (en millones de colones corrientes). .............................................................. 153
Gráfico 7.6. SFNV: Porcentaje de BFV tramitados por tipo de Entidad Autorizada, 1990 - 2016 .............................................................................................................. 162
Índice de Diagramas

Diagrama 4.1. Cálculo del Déficit Habitacional Tradicional..................................................56
Diagrama 4.2. Cálculo de Déficit Habitacional Real.................................................................60
Diagrama 7.1. Esquema organizativo del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
..................................................................................................................................................156

Índice de Mapas

Mapa 5.2. Área de construcción y ampliación de vivienda por cantón y crecimiento de la mancha urbana en la GAM. Período 2001 – 2011 ................................................................. 76
Mapa 5.3. Área de construcción según cantidad de bonos familiares de vivienda entregados en la GAM por cantón. Período 2001 – 2011................................................................. 81
Mapa 5.4. Porcentaje de evolución poblacional y saldo migratorio en la GAM. Período 1984 – 2000 ........................................................................................................................................... 83
Mapa 5.5. Porcentaje de evolución poblacional y saldo migratorio en la GAM. Período 2001 - 2011 ........................................................................................................................................... 93
Mapa 5.6. Crecimiento de la mancha urbana y evolución de vivienda y población en los
cantones La Unión y Curridabat. Período 2001 – 2011.................................................. 102

Mapa 5.7. Cantidad de viviendas en asentamientos informales, Necesidad de Vivienda Nueva y BFV en la GAM por distrito. Período 2011 ................................................................. 106

Presentación

Este año 2017 es especial para la Fundación Promotora de Vivienda, ya que hace 30 años fue constituida con el propósito de colaborar con las familias de menores ingresos del país, para hacer efectivo su derecho a una mejor calidad de vida, por medio del trabajo, la educación, la vivienda ubicada en barrios y asentamientos humanos organizados, solidarios y en permanente y continua superación.

Las lecciones aprendidas durante estos años; le remiten a FUPROVI fundamentalmente a la importancia de desarrollar con humildad pero de manera sistemática un conocimiento profundo de la realidad nacional especialmente la relacionada al hábitat y todos sus componentes.

Nuestro compromiso e inquebrantable voluntad por aportar al mejoramiento de la sociedad costarricense, ha sido demostrado no solo en la ejecución de proyectos habitacionales y de desarrollo comunal, sino también en una tarea constante de incidencia por medio de conocimiento sobre temas que buscan mejorar las alternativas de vivienda, promover asentamientos humanos más dignos, de mejor calidad, seguros, confiables y donde las familias vivan en entornos saludables. Pero uno de los mayores aprendizajes es que mejorar la vivienda y los asentamientos humanos, no es solo un asunto de obra gris, o construcción material. También se trata de construir conocimiento, ideas, aprendizajes, generar alternativas y propuestas y compartir experiencias. Esto lo hemos realizado por medio de gran cantidad de publicaciones que se han puesto al servicio del Sector Vivienda, Academia, público en general y por supuesto de los tomadores de decisiones en el ámbito local y nacional.

Una de nuestras producciones más conocidas son los Informes Nacionales sobre la Situación de la Vivienda y el Desarrollo Urbano, estudios que se han venido consolidando año con año. En esta ocasión, al cumplir 30 años de surgimiento de FUPROVI y al elaborar el presente informe en relación al año 2016, nos encontramos con la coincidencia de que en ese mismo año se celebra también el 30 aniversario de la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Esto nos motivó a dedicar este Informe a una retrospectiva de lo sucedido en el país en las últimas tres décadas en el Sector Vivienda y en el Desarrollo Urbano. Sin renunciar a una presentación sobre el entorno económico más actual y sobre los indicadores más recientes al 2016, esta nueva entrega tiene un énfasis en este periodo.

Hay que señalar que tomar este periodo de 30 años presenta algunos problemas metodológicos, ya que la realidad no es posible separarla en medidas de tiempo exactas o antojadizas. Es por eso, que en algunos temas la retrospectiva irá más allá de los 30 años y en otros, de acuerdo a la disponibilidad de la información se recortarán esas décadas. Es así como después de un primer capítulo relacionado con el entorno económico actual y de un segundo sobre los indicadores de vivienda al 2016, se presenta un tercer capítulo que tiene como finalidad revisar la evolución de los principales indicadores de vivienda a partir de los datos censales principalmente de 1984 al 2011 y su relación con otros indicadores como los bonos familiares de vivienda, asentamientos en precario y otras variables de
El trabajo constante de varios años con los indicadores y las variables de estudio, nos han permitido identificar algunos problemas, vacíos y limitaciones de éstos. Es por ello, que el capítulo cuarto se dedica a una revisión metodológica sobre el cálculo del Déficit Habitacional y justifica una propuesta ante la necesidad de contar con una medición más acertada y actualizada de la situación nacional. El quinto capítulo se enfoca en una revisión detallada del crecimiento de la mancha urbana de la GAM durante estas tres décadas pasadas, revisando estudios ya conocidos, pero sobre todo, con el aporte de una revisión minuciosa de la construcción residencial en el cambio urbano de este espacio particular.

Finalmente, se cuenta con dos capítulos especiales, a manera de contribuciones, que nos permiten entender y contextualizar los aspectos hasta aquí expuestos. Uno de estos trabajos, ubicado en el capítulo sexto, es una retrospectiva sobre la evolución de las organizaciones de lucha por vivienda. Se trata de rescatar el contexto, las causas que llevaron a que miles de familias, especialmente en la década de los 80’s, participaran en movilizaciones especialmente de carácter urbano y que dieron pie a que el país asumiera un papel más decisivo en materia de vivienda. Qué ha pasado desde entonces, y qué impacto han tenido en el Sector las nuevas formas de organización social, es parte de lo que se expone.

El último capítulo es similar al anterior en cuanto a su propósito, solo que está centrado en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, su génesis, su evolución, el contexto y otros aspectos de interés, que bien se complementa con el capítulo anterior y que de pronto en lugar de separar el análisis, el reto está ahora en cómo articularlo.

Esperamos que este nuevo esfuerzo de análisis e investigación, sea acogido de manera positiva y que contribuya al conocimiento y la elaboración de propuesta de los distintos problemas y desafíos del Sector Vivienda y Construcción y del país en general. Como siempre sus observaciones, sus contribuciones para corregir, mejorar y fortalecer este esfuerzo serán muy bien recibidos.
Siglas y Acrónimos

ABC Ahorro, Bono y Crédito (BFV)
Art.59 Artículo 59 de la Ley 7052.
BANHVI Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda
BCCR Banco Central de Costa Rica
BFV Bonos Familiares de Vivienda
BID Banco Interamericano de Desarrollo
CBA Crédito Bono Aporte (BFV)
CCC Cámara Costarricense de la Construcción
Censo 2011 X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011
CFIA Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica
DCR Déficit Cualitativo Real
DH Déficit Habitacional
DHR Déficit Habitacional Real
ENAHOG Encuesta Nacional de Hogares
FN Faltante Natural o Déficit Cuantitativo
FOSUVI Fondo de Subsidios para la Vivienda
FUPROVI Fundación Promotora de Vivienda
GAM Gran Área Metropolitana
HIB Hogares de Ingresos Bajos
Ibid Abreviatura de la palabra latina ibídem, ‘en el mismo lugar’
IMAE Índice Mensual de Actividad Económica
IMAS Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INVU Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC Índice de Precios al Consumidor
ITCR Instituto Tecnológico de Costa Rica
MIDEPLAN Ministerio de Planificación y Política Económica
MIVAH Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT Ministerio de Obras Públicas y Transportes
<table>
<thead>
<tr>
<th>Acrónimo</th>
<th>Explicación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>NVN</td>
<td>Necesidad de Vivienda Nueva</td>
</tr>
<tr>
<td>PEN</td>
<td>Programa Estado de la Nación</td>
</tr>
<tr>
<td>PIB</td>
<td>Producto Interno Bruto</td>
</tr>
<tr>
<td>Plan GAM</td>
<td>Plan de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana</td>
</tr>
<tr>
<td>PLANOT</td>
<td>Plan Nacional de Ordenamiento Territorial</td>
</tr>
<tr>
<td>PNOT</td>
<td>Política Nacional de Ordenamiento Territorial</td>
</tr>
<tr>
<td>PRC</td>
<td>Planes Reguladores Cantonales</td>
</tr>
<tr>
<td>RAMT</td>
<td>Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación (BFV)</td>
</tr>
<tr>
<td>SFNV</td>
<td>Sistema Financiero Nacional de la Vivienda</td>
</tr>
<tr>
<td>SUGEFS</td>
<td>Superintendencia General de Entidades Financieras</td>
</tr>
<tr>
<td>TBP</td>
<td>Tasa Básica Pasiva</td>
</tr>
<tr>
<td>TCAM</td>
<td>Tasa de crecimiento anual media</td>
</tr>
<tr>
<td>UNIN</td>
<td>Unidad de Investigación (FUPROVI)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
CAPÍTULO 1. Entorno económico 2016

Durante el 2016, el entorno económico del país mantuvo una tendencia caracterizada por la baja en la mayoría de los principales indicadores macroeconómicos, exceptuando el tipo de cambio anual del dólar que tuvo un alza importante de aproximadamente 10 colones y la tasa de interés para préstamos en moneda nacional de la banca privada que aumentó un 0,7% con respecto al año anterior. El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) mostró casi el mismo dinamismo con respecto a un año atrás. Registró en diciembre de 2016 una variación interanual y media de 4,1% y 4,3% respectivamente (4,1% y 4,5% en su respectivo orden, en 2015) (Tabla 1.1).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Inflación (promedio mensual)</th>
<th>Tipo de cambio</th>
<th>Promedio tasa básica pasiva</th>
<th>Promedio anual Tasas de interés para préstamos en moneda nacional para Vivienda</th>
<th>Promedio anual Tasas de interés para préstamos en EUA$ para Vivienda</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Compra</td>
<td>Venta</td>
<td>Estatales</td>
<td>Privado</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>4,50%</td>
<td>$497,40</td>
<td>$508,40</td>
<td>9,70%</td>
<td>13,30%</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>5,20%</td>
<td>$494,00</td>
<td>$505,50</td>
<td>7,00%</td>
<td>10,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>4,50%</td>
<td>$532,00</td>
<td>$544,70</td>
<td>6,90%</td>
<td>11,90%</td>
</tr>
<tr>
<td>2015</td>
<td>0,80%</td>
<td>$528,40</td>
<td>$540,70</td>
<td>6,70%</td>
<td>13,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>2016</td>
<td>0,10%</td>
<td>$538,50</td>
<td>$551,10</td>
<td>5,20%</td>
<td>10,70%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR y del INEC.

La inflación en el año 2016 cerró en un 0,77%, índice que en los últimos 6 meses del año se mantuvo con una variación interanual positiva, luego del mes de junio que fue el último mes del año en que este indicador fue negativo (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1. Inflación. Variación mensual, 2016

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR.
En el **Gráfico 1.2**, se muestra el comportamiento promedio mensual del tipo de cambio de compra y venta del dólar. Los primeros cuatro meses del 2016 son los que registran el comportamiento más estable de esta moneda. No obstante, el tipo de cambio más alto se dio en el segundo semestre del año, alcanzando la cifra más alta en noviembre, ₡548,05 la compra y ₡560,68 la venta. El mes de marzo fue el que registró la variación promedio mensual más baja, ₡529,08 la compra y ₡541,72 la venta. El promedio anual de la compra estuvo en ₡538,46 y el de la venta en ₡551,07. El valor más alto de la compra y venta en el 2016 se presentó el 11 de noviembre, ₡549,34 y ₡561,98 respectivamente. Por el contrario, el valor más bajo de la compra se dio del 24 al 29 de marzo, ₡528,70, y el de la venta el 19 de enero, ₡541,29 respectivamente (**Gráfico 1.2**).

**Gráfico 1.2. Promedio mensual tipo de cambio de compra y venta del EUA$, 2016**

[Gráfico]

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR.

Respecto al IMAE del Sector Construcción, en su tendencia ciclo, se puede notar que se mantuvo por debajo del promedio de la producción nacional de enero a setiembre. Los últimos tres meses del 2016 se mantuvo por encima. La mayoría de meses del año, el IMAE de la construcción tuvo valores negativos, mientras que el IMAE general estuvo relativamente constante entre 4 y 6 puntos (**Gráfico 1.3**).

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR.

En el gráfico 1.4, se muestra la variación mensual de los índices de precios de la construcción de edificios y viviendas de interés social. Ambos casos presentan un comportamiento similar de altos y bajos durante el período, con dos tendencias altas en junio y diciembre. Contrariamente enero y abril, se muestran como los meses en que el índice estuvo más bajo con respecto a los mismos meses el año anterior. Sin embargo, a pesar de ese comportamiento irregular, al final del año tanto el índice de precios de la construcción de edificios como el de viviendas de interés social, cerraron con una tendencia al alza. En el primer caso de casi cuatro puntos respecto a enero y en el segundo con poco más de 2 p.p.

Gráfico 1.4. Variación mensual de los índices de precios de la construcción de edificios y viviendas de interés social, 2016

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
Conforme a la tendencia experimentada en los años predecesores, el 2016 mantiene y con mayor fuerza presenta un descenso en la Tasa Básica Pasiva. Este indicador desciende alrededor de 1,5 puntos durante el año, lo que a su vez tendrá impacto en las tasas activas del sector financiero (Gráfico 1.5).

![Gráfico 1.5. Promedio mensual de la Tasa Básica Pasiva, 2016](image)

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR.

En el gráfico 1.6, se muestra la evolución durante el 2016, de las tasas de interés en colones para préstamos de vivienda, según tipo de institución financiera. Las entidades privadas cerraron el año con 2,6 puntos porcentuales por encima a la de los estatales, manteniendo la tendencia experimentada a lo largo del año. En general, las tasas mostraron un comportamiento estable, con tendencia a la baja en los últimos tres meses del año, a excepción de las entidades no bancarias que prácticamente fue lineal y por encima de los bancos públicos y privados. El descenso en la TBP fue más pronunciado durante el año, que el experimentado en las tasas activas de los entes financieros, a excepción de los bancos públicos.
Las tasas de interés de los préstamos para vivienda en dólares mantuvieron a lo largo del 2016 un comportamiento ligeramente fluctuante, especialmente el sector privado. En los meses finales del año se da un movimiento opuesto entre el sector estatal y el privado. El primero experimenta una baja, la más importante de todo el año, mientras que el segundo evidencia un comportamiento contrario, al alza, leve y que inició prácticamente desde el segundo semestre de ese año (Gráfico 1.7).

Luego de ver el comportamiento de los anteriores indicadores, es interesante analizar con mayor cuidado lo que sucedió con la colocación de créditos entre el 2015 y el 2016, así como con las tendencias de los últimos años. Para eso, es necesario desagregar la cartera crediticia por tipo de moneda y por entidad financiera.
Como ya se mencionó, el 2016 refleja un crecimiento moderado en la cartera crediticia para vivienda en colones, no obstante este aumento no se da en todas las entidades ni de manera homogénea. Los bancos estatales evidencian una baja en la colocación total del crédito, contrario a la tendencia que venían experimentando en los años predecesores, ya que entre el 2012 y el 2015 estos bancos colocaban cada año un mayor volumen de recursos, aunque porcentualmente, con oscilaciones (Tabla 1.2). En términos relativos, los bancos estatales han venido perdiendo terreno, al igual que los bancos privados. En el 2010 sumando la colocación de los bancos estatales y los privados, entre ambos colocaban el 74,4% de la cartera de créditos para vivienda, en el 2016 ese porcentaje descendió a un 56,6%.

**Tabla 1.2. Colocación de crédito en colones (millones de colones)**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Entidad</th>
<th>2015</th>
<th>2016</th>
<th>Variación</th>
<th>% Variación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bancos estatales</td>
<td>32.091.792</td>
<td>28.392.704</td>
<td>(-) 3.699.088</td>
<td>11,5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Bancos privados</td>
<td>2.388.927</td>
<td>4.717.241</td>
<td>2.328.314</td>
<td>97,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Cooperativas</td>
<td>12.358.962</td>
<td>14.845.452</td>
<td>2.486.490</td>
<td>20,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Financieras</td>
<td>9.308.846</td>
<td>10.258.293</td>
<td>949.447</td>
<td>10,2%</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>56.148.527</td>
<td>58.213.690</td>
<td>2.065.163</td>
<td>3,7%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR.

Los ganadores en este periodo han sido las cooperativas y las mutuales, aunque estas últimas experimentaron una desaceleración en el crecimiento que traían. En el 2010 entre las cooperativas y las mutuales abarcaban cerca del 25% del total de las colocaciones, ese porcentaje sube alrededor del 43% para el 2016 (Gráfico 1.8).
Gráfico 1.8. Promedio y porcentaje anual de colocación de crédito para vivienda en colones reales del Sistema Financiero (millones de colones)

Si se analiza la situación de la colocación de créditos en dólares para el mismo periodo, la situación que se observa es que existe una tendencia al crecimiento, a pesar de que para el 2016 se da una caída cercana al 12% en la colocación, tanto de los bancos estatales como privados. Los bancos privados son los que han mantenido la tendencia creciente en la colocación de créditos para vivienda en dólares, lo que a su vez fortalece la tendencia al aumento en la brecha de colocación entre los bancos estatales y los bancos privados (Tabla 1.3). En el 2010 los bancos privados eran responsables de la colocación del 61% de los créditos en dólares, para el 2016 ese porcentaje llega al 80% (Gráfico 1.9).
### Tabla 1.3. Colocación de créditos en dólares 2015 – 2016 (millones de colones)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2015</th>
<th>2016</th>
<th>Variación</th>
<th>% Variación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Bancos estatales</strong></td>
<td>14.032</td>
<td>10.530</td>
<td>(-) 3.502</td>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Bancos privados</strong></td>
<td>46.555</td>
<td>42.958</td>
<td>(-) 3.597</td>
<td>8.40%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td>60.587</td>
<td>53.488</td>
<td>(-) 7.099</td>
<td>11.70%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR.

### Gráfico 1.9. Promedio y porcentaje anual de colocación de crédito para vivienda en dólares del Sistema Bancario (millones de dólares)

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BCCR.

#### 1.1.1 Resumen

Con base en la información obtenida, en resumen se puede mencionar que el año 2016 mantuvo la tendencia, en términos generales, de los años predecesores, especialmente respecto al 2015 aunque con algunas tendencias alcistas de ciertos indicadores.

El 2016 es un año caracterizado por un contexto de relativa estabilidad de los indicadores macroeconómicos, tales como la inflación, el tipo de cambio, la Tasa Básica Pasiva (ésta más bien experimentó un significativo descenso), las tasas de interés, no solo durante este año sino como continuidad del año anterior. Con esas condiciones de entorno, era de esperar que creciera la colocación de créditos para el Sector Vivienda, tanto en moneda
nacional como en dólares estadounidenses. Sin embargo, el crecimiento en la cartera de colones fue moderado y en dólares más bien experimentó un descenso.

Mientras que los bancos, estatales y privados, experimentan una disminución en la colocación de créditos en colones, las mutuales pero especialmente las cooperativas vienen ganando terreno, cada vez tienen una mayor participación en la colocación del crédito en colones.

La situación con los créditos en dólares evidencian una disminución, principalmente de los bancos estatales, pero también de los privados.
CAPÍTULO 2. Indicadores de Vivienda 2016

La situación de los principales indicadores de vivienda en el 2016, de acuerdo con la información obtenida de la Encuesta Nacional de Hogares de ese año, evidencia una leve mejoría respecto al año anterior. El Déficit Habitacional Real pasó de representar un 53% de la VIO a un 51,7%, esto es una pequeña diferencia, cercana a las 5.000 unidades. La disminución se debe fundamentalmente a la reducción en la cantidad de viviendas malas y en las viviendas clasificadas como buenas, pero con alguno de sus componentes en estado regular. Entre estos dos tipos de vivienda, de acuerdo a su estado físico, hubo una disminución de 18.776 unidades. Sin embargo, esta diferencia se contrarresta con un aumento en el Faltante Natural y en la viviendas en estado regular, que sumados alcanzan las 14.419 unidades (Tabla 2.1).

Lo más importante a rescatar de estos números, es el hecho de que el Déficit Habitacional no crece y a pesar de que eso no es suficiente para lograr superar los problemas habitacionales del país, marca un momento importante porque al menos demuestra que es posible detener la tendencia de las décadas anteriores, caracterizada por el crecimiento del Déficit. Sin embargo, es importante tener presente que estos números se desprenden de una encuesta y que las variaciones comentadas se ubican entre los rangos de error de la misma.
Tabla 2.1. Indicadores del Déficit de Vivienda según la ENAHO 2010 – 2016

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Total de hogares</td>
<td>1.289.716</td>
<td>1.327.554</td>
<td>1.357.958</td>
<td>1.376.000</td>
<td>1.425.297</td>
<td>1.462.135</td>
<td>1.496.829</td>
</tr>
<tr>
<td>VIO</td>
<td>1.266.418</td>
<td>1.297.522</td>
<td>1.326.805</td>
<td>1.348.036</td>
<td>1.399.271</td>
<td>1.436.120</td>
<td>1.465.259</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas Malas</td>
<td>121.256</td>
<td>126.541</td>
<td>127.578</td>
<td>126.180</td>
<td>127.832</td>
<td>130.587</td>
<td>125.859</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas regulares</td>
<td>397.926</td>
<td>423.453</td>
<td>418.889</td>
<td>445.283</td>
<td>435.624</td>
<td>449.746</td>
<td>458.610</td>
</tr>
<tr>
<td>Déficit Cualitativo Real</td>
<td>666.099</td>
<td>690.525</td>
<td>668.378</td>
<td>704.868</td>
<td>721.855</td>
<td>735.431</td>
<td>725.523</td>
</tr>
<tr>
<td>Déficit Habitacional Real (DHR)</td>
<td>689.397</td>
<td>720.557</td>
<td>699.531</td>
<td>732.832</td>
<td>747.881</td>
<td>761.446</td>
<td>757.093</td>
</tr>
<tr>
<td>Necesidad de Vivienda Nueva</td>
<td>144.554</td>
<td>156.573</td>
<td>158.731</td>
<td>154.144</td>
<td>153.858</td>
<td>156.602</td>
<td>157.429</td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DCR/VIO</td>
<td>52,60%</td>
<td>53,20%</td>
<td>50,40%</td>
<td>52,30%</td>
<td>51,60%</td>
<td>51,20%</td>
<td>49,50%</td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DHR/VIO</td>
<td>54,40%</td>
<td>55,50%</td>
<td>52,70%</td>
<td>54,40%</td>
<td>53,40%</td>
<td>53,00%</td>
<td>51,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DCR/Hogares</td>
<td>51,60%</td>
<td>52,00%</td>
<td>49,20%</td>
<td>51,20%</td>
<td>50,60%</td>
<td>50,30%</td>
<td>48,50%</td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DHR/Hogares</td>
<td>53,50%</td>
<td>54,30%</td>
<td>51,50%</td>
<td>53,30%</td>
<td>52,50%</td>
<td>52,10%</td>
<td>50,60%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas Buenas Buenas No hacinadas</td>
<td>600.299</td>
<td>606.497</td>
<td>658.192</td>
<td>643.168</td>
<td>677.416</td>
<td>700.689</td>
<td>705.323</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

El mejoramiento en los indicadores de vivienda que presenta la ENAHO, coincide con el comportamiento de otras variables macroeconómicas comentadas en el capítulo anterior, lo cual se refleja también en un aumento en la cantidad de construcción de viviendas, tanto en la cantidad de unidades como en la cantidad de metros cuadrados de construcción.
Durante el 2016, las estadísticas de la construcción del INEC ponen de manifiesto un aumento en la cantidad de permisos de construcción de vivienda tramitados respecto a los años anteriores, 26.982 unidades, 2.151 más que en el 2015, para un crecimiento de un 8,7%. Se mantiene la tendencia iniciada a partir del 2010 y acercándose a la cantidad de permisos registrada en el 2007, de 28.287 permisos tramitados (Gráfico 2.1). Es el año de mayor cantidad de registros del presente siglo.

Gráfico 2.1. Cantidad de permisos de construcción de edificios residenciales según destino de la obra, 2000-2016

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

Llama la atención que los permisos para la categoría “apartamentos y condominios” evidencian una leve disminución, de 196 unidades, que representan un 4.2%, ya que este tipo de construcciones son las que años anteriores han demostrado un mayor dinamismo.

Esta situación coincide con los datos del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). De acuerdo a la normativa en materia de construcción, todas las obras de construcción que ameriten contar con sus planos respectivos, deben ser sometidas a la aprobación del Colegio, de ahí que éste lleve un estricto control de las obras por construir en el país.

En este punto es necesario realizar algunas aclaraciones referentes a la “concreción” de las obras tramitadas, en el sentido de que no siempre los planos aprobados se convierten automáticamente en una construcción o la construcción no siempre se da en el año de registro de los planos. Algo similar pasa con los permisos de construcción ante las municipalidades. No obstante, son los mejores registros que se tienen de las obras por
Con base en los datos del CFIA, se calcula que las obras de construcción para uso habitacional representan un 40% del total de los metros de construcción del periodo 2010 – 2016 (Gráfico 2.2). Se trata del tipo de obra con mayor peso dentro de toda la construcción que se da en el país. De ahí que la construcción de viviendas, no solo tiene un importante impacto en términos habitacionales, por antonomasia, sino que también tiene un fuerte efecto dinamizador de la economía con todos los encadenamientos verticales y horizontales que genera. Las obras de construcción residencial, junto con las comerciales son las que denotan un mayor crecimiento en cuanto al área en metros cuadrados de construcción.

Gráfico 2.2. Registro por tipo de obra (en millones de metros cuadrados de construcción 2010 - 2016)

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del CFIA.

La actividad o las actividades ligadas a la construcción habitacional requiere ser analizada desde diferentes aristas, dadas las implicaciones que se desprenden de la misma, tanto por sus efectos como por sus causas, temas en los que el país evidencia enormes vacíos². Respecto a la dinámica durante el 2016, se observa que se tramitaron más permisos para vivienda y más área de construcción total que en los años predecesores. Sin embargo, esta dinámica no se da por igual en todas las zonas del país, en algunos cantones se construyen muchas obras, pero de áreas pequeñas, en otros la cantidad de obras son pocas, pero las construir.

2 En el Informe sobre la Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano 2014, FUPROVI realiza un pequeño análisis sobre la distribución de bonos de vivienda y los montos de inversión a escala regional.
áreas son grandes. En el gráfico 2.3 se puede ver el detalle de la relación cantidad de viviendas construidas y el promedio de área de éstas en metros cuadrados, por cantón.
Gráfico 2.3. Cantidad de viviendas construidas y promedio de área por vivienda por cantón, 2016

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
Con la ayuda del gráfico 2.4, se ejemplifica y describe con mayor detalle el comentario anterior y para darle mayor precisión, se va a utilizar la escala distrital. En el gráfico, en la columna de la izquierda, se expone la cantidad de permisos de construcción tramitados para uso habitacional durante el 2016 para cada distrito, en el margen derecho, se expone la cantidad de metros cuadrados de construcción del total de los permisos.

En el gráfico 2.4, se muestran los distritos que para el 2016 lucen mayor cantidad de permisos de construcción habitacional. Los primeros lugares los ocupan Jacó (232,2), San Nicolás (195,6) y Ulloa (163,5), los que tienen menor área de construcción promedio son La Rita (46,5), Upala (48,8) y Agudas Zarcas (57,3). Como tendencia lo que existe es que las zonas de la Región Central es donde las construcciones habitacionales presentan mayor tamaño y tienen mayor área de construcción, con excepciones como Jacó. Este tipo de construcciones no están orientadas a satisfacer las necesidades de la mayor parte de los hogares o de la demanda habitacional. Por el contrario, en los distritos con las áreas de construcción promedio más pequeñas, son zonas de bajo Índice de Desarrollo Social (IDS), zonas fronterizas y costeras no turísticas. En estas zonas lo que prevalece es la construcción de viviendas pequeñas, construidas gracias al subsidio estatal destinado para tal efecto.

**Gráfico 2.4. 20 distritos con más viviendas construidas; INEC 2016**

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
Dentro del proceso que genera la construcción habitacional, los Bonos Familiares de Vivienda tienen un fuerte peso, por ejemplo, en los años de recesión de la construcción habitacional, los bonos entregados llegaron a representar casi el 60% del total de viviendas construidas. Este porcentaje ha venido disminuyendo, pero como consecuencia de que el Sector ha venido recuperándose, de manera tal que cada año es mayor la cantidad de viviendas que se construyen sin subsidio del Estado, aun y cuando la cantidad de BFV entregados por año durante el último quinquenio, con la excepción del 2014, también ha venido en aumento. Esto es un buen indicador, puesto que significa que en el país existen opciones desde el ámbito privado para la construcción de viviendas, no obstante, éstas no son las suficientes y necesarias como se analizará más adelante.

El año 2016 muestra un incremento importante en la entrega de los BFV, pasando de 10.867 en el 2015 a 11.823 un año después, un aumento de 956 bonos que representan 9%.

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC y del BANHVI.

El peso de los BFV en la dinámica de la construcción se ve disminuido si se analiza la participación de éstos a partir de los metros cuadrados de construcción, mientras que en cuanto a cantidad de viviendas, los bonos significan alrededor del 50% (Gráfico 2.5). En términos de metros cuadrados de construcción las viviendas construidas con el subsidio, representan alrededor del 13% del total de los últimos 3 años. Sin embargo, esta situación como se ha mencionado líneas arriba, es muy diferente en unos lugares y otros del país. El peso de los BFV en la actividad constructiva residencial (y en algunos casos, de la
construcción total) de algunos cantones está ligada y determinada fuertemente por las viviendas con subsidio estatal, por el contrario, en otros cantones y más específicamente algunos distritos, los BFV no tienen mayor peso en la actividad constructiva local³.

**Gráfico 2.6. Área y porcentaje de viviendas construidas con BFV respecto al área de viviendas construidas por año 2010-2016**

[Gráfico de barras]

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC y del BAHVI.

En relación con la entrega de los bonos familiares de vivienda durante el 2016 y su comparación con el año anterior, lo primero por señalar es el dato ya antes mencionado de que la cantidad de subsidios entregados aumentó en un 9%, prácticamente 1.000 bonos más. Este crecimiento en la cantidad de los BFV, fue producto del crecimiento en tres de los propósitos en los que se distribuyen los subsidios; "lote y construcción" fue el que más aumentó con 532 unidades y un 41,5%; "construcción en lote propio" aumentó en 410 unidades, pero solo en un 5,2% y "RAMT" aumentaron en 88 casos para un 9,2%. De manera contraria, los bonos “vivienda existente” sufren una disminución de 110 unidades que representan un 15% (Gráfico 2.7).

---
³ En el Informe sobre Situación de la Vivienda y Desarrollo Urbano 2013, FUPROVI. Anexo 1, se presenta una tabla comparativa con datos sobre los permisos de construcción, total de obras, metros cuadrados de construcción, bonos familiares de vivienda y otro datos más a escala distrital para los años del 2006 al 2013.
De los datos anteriores se infieren varios cambios interesantes de reseñar, pero primero aclarar que los cambios no son a partir del 2016, son tendencias que se han ido consolidando en los últimos años y se reafirman en el 2016 (Tabla 2.2⁴). Entre ellos, es importante destacar como se ha fortalecido y consolidado el propósito para "construcción en lote propio". Esta categoría siempre tuvo la mayor participación, pero en los últimos años se ha consolidado, esto es producto de las dificultades para lograr la “compra de lotes y construcción” o la compra de “vivienda existente”, que son los dos programas que van perdiendo participación en la colocación de BFV. Una de las principales razones de esta situación está relacionada con la dificultad y las limitaciones para dotar de terreno y vivienda a los beneficiarios de los bonos bajo las condiciones actuales del subsidio, especialmente en las ciudades. El monto máximo de un bono ordinario en el 2016 era de ¢6.500.000 el cual es insuficiente para comprar un lote y construir o comprar una vivienda existente.

Luego de muchos años de tener una muy baja colocación y acogida, en los últimos años los bonos RAMT también han venido aumentando su participación, de forma pausada pero constante, aunque aún muy lejos, en cantidad, para enfrentar el Déficit Cualitativo, pero evidencia un proceso fundamental para mejorar el parque habitacional.

---

⁴ No están todos los propósitos, faltan algunos, pero su participación es ínfima.
Tabla 2.2. Porcentaje de participación histórica y actual en el total de BFV por Propósito

<table>
<thead>
<tr>
<th>Propósito</th>
<th>% participación histórico</th>
<th>% participación 2016</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Lote y construcción</td>
<td>22,6</td>
<td>15,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Construcción en lote propio</td>
<td>55,6</td>
<td>70,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Vivienda existente</td>
<td>14,5</td>
<td>5,3</td>
</tr>
<tr>
<td>RAMT</td>
<td>4,4</td>
<td>8,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BANHVI.

La distribución de los BFV por Modalidad Presupuestaria también presenta cambios. Si solo se toman los últimos años, se observa una tendencia bien marcada al crecimiento anual de los bonos Regulares. De igual manera, con los bonos para “Erradicación de Tugurios” y los de “Emergencia y Extrema Necesidad” en los últimos 3 años (Gráfico 2.8), y para el último año, estas modalidades incrementaron su participación en un 9,8% y un 26,1% respectivamente. Sin embargo, el que más aumentó porcentualmente entre el 2015 y 2016 fue la modalidad Adulto Mayor, con un 35,4%. Los bonos para familias con personas con algún tipo de discapacidad también vieron incrementar su participación en un 3,5%.

Gráfico 2.8. Bono Familiar de Vivienda según modalidad 2012 - 2016

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BANHVI.

Con el apoyo de la tabla 2.3 es posible observar ciertos cambios históricos en la colocación
de los bonos de vivienda de acuerdo a las modalidades presupuestarias\(^5\).

**Tabla 2.3. Porcentaje de participación histórica y actual en el total de BFV por Modalidad presupuestaria**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalidad presupuestaria</th>
<th>% participación histórico</th>
<th>% participación 2016</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Regular</td>
<td>79,4</td>
<td>59,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Erradicación de Tugurios</td>
<td>5,9</td>
<td>17,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Emergencia y Extrema Necesidad</td>
<td>8</td>
<td>11,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Adulto mayor</td>
<td>1</td>
<td>4,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Población Indígena</td>
<td>2</td>
<td>2,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Personas con discapacidad</td>
<td>2,4</td>
<td>3,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BANHVI.

Los cambios en la participación de los bonos de acuerdo a su modalidad presupuestaria no son fortuitos, posiblemente responden a la modificación realizada en el 2006 al artículo 59 de la Ley 7052 del SFNV, que varía la distribución de los recursos y que se refleja en una menor participación de los BFV regulares en beneficio de los bonos al amparo de dicho artículo, tema que será abordado en el próximo capítulo.

Es interesante comparar, los cambios en la tendencia histórica con lo ocurrido en el 2016. Así, mientras que en términos de tendencia desde 1987 al 2016 los bonos regulares acusan una pérdida en su participación global, en este último año experimentan un aumento de 377 unidades. El caso de Erradicación de tugurios muestra un aumento importante, aunque no suficiente de acuerdo con la modificación del artículo 59 como se verá más adelante.

En cuanto a la distribución geográfica de los bonos durante el 2016, se observa una disminución en la colocación de éstos en la Región Central y en la Huetar Norte, que contrasta con el fuerte aumento en la Región Chorotega y algo más moderado en la Pacifico Central (Gráfico 2.9).

\(^5\) No están todas las modalidades presupuestarias, faltan algunas, pero su participación es ínfima.
Gráfico 2.9. Bono Familiar de Vivienda según región de planificación, 2012 - 2016

Fuente: Fuprovi-Unin, 2017. Con base en las estadísticas del BANHVI.
CAPÍTULO 3. Indicadores de vivienda y BFV 1984 – 2011

El escenario actual respecto al acceso y condiciones de la vivienda y asentamientos humanos, responde a un conjunto de variables las cuales interactúan unas con otras generando procesos y resultados que han ido conformando un contexto particular. Describir la situación actual y cuál ha sido la evolución desde unas décadas atrás y el papel que ha jugado el subsidio estatal por medio de los bonos familiares de vivienda es el propósito de este apartado.

La Costa Rica de hoy, a 30 años de creación del SFNV, presenta unas condiciones mejores en relación con la situación habitacional, en términos porcentuales y absolutos en la mayor parte de indicadores y para dar cuenta de esta aseveración, se utilizará la información de los censos nacionales de población y vivienda correspondientes a los años 1984, 2000 y 2011. En algunos casos, se utilizará la información correspondiente al censo de 1973. Es importante resaltar, que en este apartado se van a utilizar los indicadores oficiales y tradicionales con los cuales se ha venido analizando la situación de la vivienda en las últimas décadas, no obstante, en el capítulo siguiente, se presenta una revisión metodológica sobre algunos de estos indicadores, con la finalidad de ofrecer una manera alternativa para calcular el déficit habitacional procurando mejorar la lectura sobre la realidad del país.

Varios son los indicadores que permiten sostener la afirmación de que el país ha mejorado en materia de vivienda y asentamientos humanos en las últimas décadas, a pesar de que existen algunos temas en los que se observa un rezago o un deterioro de las condiciones.

Con base en la información censal, en el periodo 1984 - 2011, Costa Rica experimentó un acelerado crecimiento de la población y de manera paralela en la cantidad de Vivienda Individual Ocupada (VIO). Además, este proceso de crecimiento ha estado acompañado por una dinámica caracterizada por el cambio de lo rural a lo urbano. Entre 1984 y el 2000 la VIO prácticamente se duplicó, aumentó en un 87%, y las viviendas ubicadas en zonas clasificadas como urbanas pasaron de un 47% a un 61%. La situación observada en el periodo intercensal 2000 y 2011, mantiene la misma tendencia pero a un ritmo menor, la VIO creció en un 30% y de ésta, el 73% se ubicó en zonas urbanas.

El crecimiento en la VIO y de la urbanización de la misma es impresionante al comparar los datos intercensales, pero esto es aún más sorprendente si se analiza el periodo como un todo, de tal manera que en 27 años, entre 1984 y el 2011 la VIO se incrementó en un 142%, y de un 47% urbana, pasó a un 73% en el mismo periodo6 (Gráfico 3.1).

---

6 En este Informe no se va a realizar un análisis sobre el proceso de urbanización como tal, solo se quiere advertir sobre el peligro de caer en el supuesto fácil de pensar que este proceso de concentración urbana se debe, de manera directa a un proceso de desestructuración de las zonas rurales y por ende a dinámicas migratorias. Sin duda eso es parte del proceso, pero la otra parte es que el país ha ido cambiando su estructura productiva y el uso del territorio, de tal manera que zonas clasificadas como rurales, con el paso del tiempo se han ido clasificando como urbanas.
Uno de los indicadores más importante para determinar las condiciones y situación del parque habitacional, es el que considera el estado físico de la vivienda. Sin embargo, es fundamental tener presente que el análisis de estos indicadores es complicado dependiendo del dato que se utilice, ya sean los valores absolutos o los porcentajes, ya que en términos porcentuales algunos indicadores expresan una tendencia, pero en cifras absolutas la tendencia puede ser contraria. Por ejemplo, en 1984 el 68,3% de las viviendas del país se clasificaron en buen estado (ha sido el porcentaje más alto de los últimos cuatro censos), mientras que para el año 2011, ese porcentaje descendió a un 63,8%, cinco puntos por debajo del dato de 1984. No obstante, al comparar los valores absolutos, se tiene que en 1984 las viviendas nuevas eran un total de 177.897 unidades, las cuales, para el año 2011 alcanzaron, 771.787 unidades. Quiere decir que las viviendas buenas se multiplicaron por 4,3 veces en el periodo señalado. El mismo cálculo para las viviendas regulares da un resultado de 2,9 veces y las viviendas malas de 2,3 veces.

Es claro que las viviendas clasificadas como buenas, son las que expresan el mayor crecimiento intercensal en valores absolutos, pero en términos porcentuales más bien expresan una tendencia hacia la baja, especialmente en el periodo 1984 – 2000, y muy levemente, prácticamente que estable entre el 2000 y el 2011. De manera contrastante, el porcentaje de viviendas en condición regular experimenta un crecimiento, en términos relativos, aumentando en 5 puntos. Por su parte las viviendas clasificadas como malas, con un 8,77% en 1984, suben a poco más del 10% en el 2000 y vuelven a descender a un 8,2% en el 2011. De ahí la importancia de observar el comportamiento en un periodo más largo, porque si se queda con la observación de entre el 2000 y el 2011, es fácil decir, que el porcentaje de viviendas malas se redujo en poco más de 2 puntos en ese período, pero la realidad es que el porcentaje de ese último año es mayor que el existente en 1984 (Gráfico 3.2).
Lo que sí parece correcto mencionar, es que la cantidad y el porcentaje de viviendas en mal estado se lograron controlar, al menos así se desprende de la revisión de los censos del 2000 y del 2011.

**Gráfico 3.2. Estado físico de las viviendas**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Malo</th>
<th>Regular</th>
<th>Bueno</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1973</td>
<td>100</td>
<td>200</td>
<td>600</td>
</tr>
<tr>
<td>1984</td>
<td>150</td>
<td>150</td>
<td>600</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>100</td>
<td>200</td>
<td>700</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>700</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

Otro aspecto en los que se observa una mejoría en la situación de la vivienda, es en la cobertura de algunos servicios públicos esenciales, como lo son agua potable y electricidad. Respecto al agua potable, se da una complicación para poder determinar la cobertura de este servicio, ya que de un censo a otro han ido variando las clasificaciones, lo que hace difícil poder comparar los datos de unos censos con otros. No obstante, se ha realizado un arreglo metodológico para tratar de homogenizar un indicador que sea válido a lo largo del periodo. En ese sentido, se utiliza la variable tenencia de agua por acueducto, como variable proxi a la de agua potable⁸.

Con ayuda de la tabla 3.1, se observa como el país durante las últimas 3 décadas ha logrado llevar la cobertura de los servicios de agua por acueducto, así como los de electrificación a niveles muy altos, comparables con los de países más desarrollados. En el caso del servicio eléctrico, prácticamente el 100% de las viviendas cuenta con este servicio. Las zonas urbanas experimentan una mayor cobertura que zonas rurales, en las cuales

---

⁸ Se supone que el agua abastecida mediante acueductos sea agua potable, adecuada para el consumo humano, pero no necesariamente esta condición es cierta en todo lugar y en todo momento. De igual manera, una vivienda puede gozar de abastecimiento de agua por un medio que no sea acueducto y su calidad ser de primera, idónea para el consumo humano.
existen sitios de difícil acceso, a largas distancias de centros poblados y de caminos principales, así como con una orografía que hacen complicado poder brindar un servicio bajo las condiciones tradicionales (tendido eléctrico).

En el caso del servicio de agua potable o de cobertura por acueducto, el porcentaje de viviendas a escala nacional que cuentan con dicho servicio es muy alto también, de un 93%. Sin embargo, es menor a la cobertura del servicio eléctrico.

Los datos de los diferentes censos son claros en cuanto a la tendencia existente a la mejoría de estos servicios, los que ya desde el censo de 1984, mostraban porcentajes de cobertura mayores al 80%. Esto en cuanto a cobertura, sin entrar a valorar la calidad de estos servicios, ya que eso es un tema que excede los alcances de este análisis.

**Tabla 3.1. Número de viviendas según acceso a servicios básicos (electricidad y agua potable)**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Censo</th>
<th>Tiene Electricidad Absoluto</th>
<th>Tiene Electricidad Relativo</th>
<th>No Tiene Electricidad Absoluto</th>
<th>No Tiene Electricidad Relativo</th>
<th>Total</th>
<th>Tiene agua con acueducto Absoluto</th>
<th>Tiene agua con acueducto Relativo</th>
<th>No tiene agua con acueducto Absoluto</th>
<th>No tiene agua con acueducto Relativo</th>
<th>Total</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1973</td>
<td>219,277</td>
<td>66,30%</td>
<td>111,580</td>
<td>33,70%</td>
<td>330,857</td>
<td>258,849</td>
<td>78,20%</td>
<td>72,008</td>
<td>21,80%</td>
<td>330,857</td>
</tr>
<tr>
<td>1984</td>
<td>415,463</td>
<td>83,10%</td>
<td>84,567</td>
<td>16,90%</td>
<td>500,030</td>
<td>434,345</td>
<td>86,90%</td>
<td>65,685</td>
<td>13,10%</td>
<td>500,030</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>905,045</td>
<td>96,80%</td>
<td>30,244</td>
<td>3,20%</td>
<td>935,289</td>
<td>835,912</td>
<td>89,40%</td>
<td>99,377</td>
<td>10,60%</td>
<td>935,289</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>1,198,431</td>
<td>98,90%</td>
<td>13,533</td>
<td>1,10%</td>
<td>1,211,964</td>
<td>1,127,991</td>
<td>93,10%</td>
<td>83,973</td>
<td>6,90%</td>
<td>1,211,964</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

---

9 Para homologar la tenencia de electricidad, en el caso de los censos de 1973 y 1984, en las variables del tipo de alumbrado de la vivienda, se tomaron en cuenta sólo las que indicaban alumbrado eléctrico, ya fuera público, privado o de otra fuente (Tenencia) y se omitieron las que indicaban con candil, otra fuente y las que no poseían alumbrado eléctrico (No tenencia). Para el caso de los censos del 2000 y 2011, las variables eran tenencia y procedencia, respectivamente, en las cuales se agruparon las fuentes de procedencia (Tenencia) y se omitieron las que no poseían luz eléctrica (No tenencia).

*Para homologar la tenencia de agua potable, no fue posible agrupar las variables por la disponibilidad de tubería dentro o fuera de la vivienda debido a que en los 4 censos no hay similitud entre las mismas. Se agruparon por la fuente de abastecimiento, las que provienen de un acueducto o red pública o privada como “tenencia con acueducto” y las que provienen de un pozo, río, quebrada, fuente pública, lluvia u otros medios como “No tenencia”.*
En otro de los temas que el país muestra una mejoría, posiblemente no tanta como debería, es en lo relacionado con el manejo de excretas. El país expresa una deuda en cuanto al tratamiento y disposición final de las excretas. Desafortunadamente, el censo de 1984 unió en una sola clasificación la disposición de excretas por servicio de cloaca y por tanque séptico. De esa manera no es posible darle seguimiento a la evolución de estos sistemas, de manera individual para ese momento censal. Teniendo ese enorme vacío, lo que se puede mencionar es que en 1973, casi el 15% de las viviendas contaban con servicio de alcantarillado sanitario, el cual llegó a un 22% en el 2000 y descendió a poco más del 20% en 2011, lo que significa que para ese año, solo 1 de cada 5 viviendas estaba conectada a una red de alcantarillado sanitario. De manera contraria, para ese mismo año, 3 de cada 4 viviendas utilizan el tanque séptico como disposición final de las excretas. Lo que evidencia que el crecimiento en el parque residencial, no se dio acompañado de una adecuada cobertura en el alcantarillado sanitario, con los problemas ambientales que esto representa\textsuperscript{11}.

En lo que sí se evidencia la mejoría respecto a este aspecto es en la disminución del uso de letrinas, excusado de hueco o pozo negro, tecnología que a partir del censo de 1984 muestra una fuerte tendencia a su disminución, tanto en valores absolutos como porcentuales (Tabla 3.2).

\footnotesize
\textsuperscript{11} Luego de varios años de negociación, planificación, licitación, adjudicaciones, apelaciones, etc. Finalmente en el 2017 ha dado inicio un ambicioso proyecto de construcción de alcantarillado sanitario en el Área Metropolitana de San José, por medio del cual se espera que las aguas residuales de 1.600.000 habitantes de esta zona urbana reciban un tratamiento y disposición final adecuados.
### Tabla 3.2. Número de viviendas según disposición de excretas

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tipo de sistema de disposición de excretas</th>
<th>1973</th>
<th>1984</th>
<th>2000</th>
<th>2011</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td>Alcantarillado sanitario</td>
<td>49.044</td>
<td>14,80%</td>
<td>206.292</td>
<td>22,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>Alcantarillado sanitario/Tanque séptico</td>
<td></td>
<td></td>
<td>332.748</td>
<td>66,50%</td>
</tr>
<tr>
<td>Tanque séptico</td>
<td>97.386</td>
<td>29,40%</td>
<td>630.135</td>
<td>67,40%</td>
</tr>
<tr>
<td>Salida directa a acequia, zanja, río o estero</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>De hueco, pozo negro o letrina</td>
<td>144.226</td>
<td>43,60%</td>
<td>146.082</td>
<td>29,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>Otro sistema</td>
<td>3.526</td>
<td>1,10%</td>
<td>1.854</td>
<td>0,40%</td>
</tr>
<tr>
<td>No tiene</td>
<td>36.675</td>
<td>11,10%</td>
<td>19.346</td>
<td>3,90%</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>330.857</td>
<td>100%</td>
<td>500.030</td>
<td>100%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

Uno de los indicadores más importantes y que interviene de manera decidida en el cálculo del Déficit Habitacional es el de hacinamiento. Este indicador expresa una tendencia muy marcada a la disminución. En cada censo, es evidente la reducción en el dato de esta variable, tanto en cuanto a la cantidad absoluta como en el porcentaje.

---

13 Debido a que en algunos de los censos realizados se agruparon las variables y en otros se segregaron, se construyó la tabla de manera tal que permitiera interpretar los datos los más claro posible. Los espacios en blanco, representan la inexistencia de esa variable en los datos de cada censo según corresponde, y No, que había cero viviendas con esas características.
Como se observa en el gráfico 3.3, la disminución del hacinamiento ha sido generalizada en todas las regiones y por ende en todo el país y en todos los años censales. Entre las causas que explican esta evolución, dos parecen ser las fundamentales, además de complementarias. De una parte se tiene el aumento en la cantidad de viviendas individuales ocupadas, tal como se ha mencionado anteriormente y que se observa en el gráfico 3.1. Por otra parte, el otro cambio importante es la disminución del tamaño de los hogares, es decir, los hogares están formados cada vez más por menos personas, y esto se expresa también en una disminución, promedio, en la cantidad de ocupantes por vivienda (Tabla 3.3).

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
Tabla 3.3. Cantidad de personas promedio por hogar y por VIO 1973, 1984, 2000 y 2011

<table>
<thead>
<tr>
<th>Censo</th>
<th>Promedio cantidad de personas por hogar</th>
<th>Promedio cantidad de personas por VIO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1973</td>
<td>5,6</td>
<td>5,6</td>
</tr>
<tr>
<td>1984</td>
<td>4,8</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>3,9</td>
<td>4,1</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>3,5</td>
<td>3,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

Son esos dos cambios, uno demográfico y otro en el desarrollo del país, los que explican la disminución en la cantidad y porcentaje de viviendas con hacinamiento.

Uno de los elementos a tomar en consideración para entender algunos de los cambios en los indicadores de vivienda, es la participación del SFNV, el cual por medio del BANHVI, ha tenido un significativo aporte en la generación de cientos de miles de viviendas nuevas. Los datos del BANHVI señalan que desde su creación hasta el 2011, había entregado una cantidad de 292.643 bonos familiares de vivienda. A esta cantidad, hay que restarle aquellos bonos como los RAMT y los destinados a compra de lotes, que para el periodo señalado suman un total de 21,086 unidades. Esto debido a que este tipo de bonos no se pueden contemplar como construcción de vivienda nueva. Por lo tanto, se tomará que por impacto de los BFV en el periodo 1987 – 2011 el parque habitacional creció en alrededor de 271.557 viviendas.

Durante el periodo intercensal 1984 – 2011, la cantidad de vivienda individual ocupada pasó de 499.850 unidades a 1.211.964 unidades. Un incremento de 712.111 viviendas. Tomando el dato de la cantidad de bonos familiares de vivienda entregados en el periodo 1987 – 2011, esos BFV representan un 38% del incremento en la cantidad de viviendas del periodo intercensal mencionado. Además de lo anterior, se debe tomar en cuenta el supuesto de que las viviendas construidas con el apoyo de los BFV, son viviendas que deben catalogarse en buen estado, ya que por normativa, deberían tener el techo, las paredes externas y el piso en buen estado, que es lo que toma en cuenta el censo de vivienda para calificar el estado físico de éstas. Por lo tanto, cabría suponer que del incremento en la cantidad de viviendas en buen estado entre los censos 1984 y 2011, que fue de 430.224, los BFV entregados entre 1987 y 2011 representan un 63% de ese incremento.

El peso de los subsidios del Estado en materia de vivienda tiene un impacto importante desde muchos factores, no solo en la dotación de vivienda, sino también en el ____________________________

15 Se realiza el corte al año 2011, ya que es la fecha del último censo nacional de población y vivienda y de esa manera poder comparar los datos del periodo.
mantenimiento del dinamismo del sector construcción, tal y como sucedió durante los años posteriores al efecto de la crisis internacional del sector financiero e inmobiliario que afectó a gran cantidad de países, entre esos el nuestro. En los años 2008 y 2009 la construcción de vivienda experimentó una recesión en la cantidad de construcciones, sin embargo, las casas construidas con subsidio mantuvieron el promedio de los años anteriores, lo que le permitió al Sector mantener cierta dinámica a pesar del contexto negativo.

Pero el aporte de los bonos no solo se ha dirigido a dotar de vivienda nueva a la población de bajos ingresos, ha habido un esfuerzo en el Sistema por brindar soluciones para la reparación, el mejoramiento, la ampliación y hasta terminación de viviendas de familias de bajos ingresos que así lo requieran. Se trata de los bonos familiares de vivienda con el propósito de Reparación, Ampliación, Mejoras y Terminación (RAMT). Durante el periodo de 1987 – 2011 el BANHVI entregó una cantidad de 11.140 BFV bajo el propósito RAMT.

El componente más fuerte del Déficit Habitacional en el país es el Déficit Cualitativo, es decir las viviendas existentes con problemas en sus componentes (techo, paredes externas y piso). Para el 2011, de acuerdo con los datos del censo de ese año, el Déficit Habitacional Real, alcanzó la cifra de 601.248 unidades, de las cuales 574.874 correspondían al Déficit Cualitativo Real. Si a esta cantidad se le restan las viviendas en mal estado (98.965), ya que éstas prácticamente no son reparables, quedan 475.909 viviendas, las cuales tienen alguna deficiencia en al menos uno de sus componentes o que estando en buen estado tienen problemas de hacinamiento.

Es precisamente a ese grupo de viviendas al que está enfocado el BFV conocido como RAMT, pero como se detalló anteriormente, en el periodo 1987 – 2011, solo se entregaron 11.140 bonos con ese propósito. Se trata de un 3,8% del total de los BFV entregados en el periodo en mención y que representan 2,3% del total de viviendas comprendidas en el Déficit Cualitativo Real menos las viviendas en mal estado17. Por lo tanto, se observa una enorme debilidad para lograr atender el Déficit Cualitativo al menos por la vía de la colocación de los BFV. Como se desprende de los datos aquí presentados, existe una enorme brecha entre las viviendas que requieren de un bono RAMT y la cantidad de este tipo de bonos entregados históricamente.

Lo dicho anteriormente no es algo nuevo o desconocido por las autoridades del Sector, de hecho el mismo MIVAH reconoce que "si se parte del supuesto de que el déficit cualitativo se atiende con el bono para el propósito de Reparación, Ampliación, Mejoras (RAM), como puede verse en el Cuadro N° 6, en ninguno de los años estudiados, la cobertura llega al uno por ciento" (MIVAH, 2013). La cita corresponde a un estudio del MIVAH, referente al déficit habitacional y su atención con los BFV en el periodo 2000 – 2012 (MIVAH, 2013. p. 11).

En este breve recuento de indicadores del Sector Vivienda de las últimas décadas, se observa que se han dado avances, hay mejoramiento en varias condiciones relacionadas

17 Se excluyen las viviendas en mal estado, ya que por definición estas viviendas están mal en techo, paredes y piso, requieren ser demolidas y volverse a construir.
con la vivienda y los asentamientos humanos. Sin embargo, como país se sigue manteniendo una fuerte deuda en relación con los asentamientos en precario. De la base de datos del Ministerio de Vivienda del 2012 sobre asentamientos en precario, se tiene la siguiente información; del total de 384 asentamientos en precario registrados, 199 de ellos, un 51,8% se crearon de 1987 al 2003 (último año que registra la base de datos), de éstos 106 un 53,3% se ubican en la GAM\textsuperscript{19}.

Uno de los problemas más complejos para referirse a este tema de los precarios es que no se cuenta con un dato oficial de cuantos asentamientos en precario se han logrado eliminar en el país, esto debido a varias razones, pero lo cierto del caso es que no existen datos certeros, actualizados y precisos sobre la situación de los precarios, de los que quedan y de los que se han erradicado. La base de datos del MIVAH (2012), señala la existencia de una cantidad de asentamientos en precario, pero esos no eran todos al momento del estudio ni a su actualización, ya que de acuerdo con la metodología utilizada en el estudio, se consideran solo aquellas agrupaciones en precario igual o mayor a 5 viviendas, por lo tanto, casos de precarios individuales o en grupos de menos de 5 unidades no se conocen.

Por otra parte, la metodología utilizada por los censos de vivienda tampoco permite una adecuada contabilidad o registro de la situación existente debido al tipo de pregunta y por la forma de responder, existe un fuerte subregistro de los casos identificados como precarios, ya que por falta de conocimiento sobre la situación registral, por engaño, por miedo a situaciones legales o por un asunto de autoestima, para no identificarse con una condición que puede ser vista como “degradante” no siempre la persona que brinda la información responde adecuadamente. Una situación similar sucede con la clasificación de tugurios, la que en términos operativos es confusa y también puede presentar problemas de registro en los censos. Así en el censo del año 2000 se señala la existencia de 18.101 viviendas en condición de precario y para el censo del 2011 esa cantidad desciende a 16.019 unidades. Sin embargo la base de datos del MIVAH (2012), señala la presencia de más de 40.000 viviendas en asentamientos en precario, y como se mencionó anteriormente existen otras viviendas en precario y no necesariamente ubicadas en asentamientos en precario. En ese mismo periodo intercensal la cantidad de tugurios pasó de 15.014 en el 2000 a 8.145 en el 2011.

En este punto es conveniente la aclaración que en diferentes momentos e informes se ha venido haciendo, en el sentido de que la condición de las viviendas en precario, es una situación legal, de titularidad de la propiedad, mientras que la condición de tugurio se refiere al estado físico de la vivienda. Por lo tanto, no toda vivienda en precario, necesariamente, es un tugurio, ni todo tugurio se encuentra en condición de precario, en términos legales.

Toda esta aclaración tiene sentido porque al tratar de analizar la cantidad de BFV asignados

---

\textsuperscript{19} La base de datos a la que se hace referencia es la que durante varios años utilizó el MIVAH como la oficial, actualmente existe en la página WEB del ministerio otra base de datos con algunas diferencias respecto a la utilizada en este trabajo, la cual se usa porque es una base en ACCES y se puede tener información sobre cada registro particular. De ahí que se pueden encontrar algunas diferencias, pequeñas, respecto a otras bases de datos, sin embargo, las tendencias y los números en general tienden a coincidir.
a la atención de los asentamientos en precario, lo que se encuentra en los registros del BANHVI son los bonos Art. 59, los cuales están agrupados en “Erradicación de tugurios y asentamientos en precario”, lo que hace difícil precisar a qué segmento en específico se entregaron esos bonos.

Tomando los registros oficiales del BANHVI, se tiene que entre 1987 y el 2011, esta institución ha entregado un total de 11.498 BFV para “Erradicación de tugurios y asentamientos en precario”. Esta cantidad debería de tener un efecto en el total en la problemática de los asentamientos en precario y en los tugurios. Sin embargo, este efecto no se visualiza en los datos recopilados y publicados por el MIVAH.

Parte de la problemática se debe a la falta de coordinación y de decisión política de las instituciones involucradas en la atención de los asentamientos en precario, ya que la dinámica que opera en la realidad es que cuando de manera individual o grupal se brindan soluciones de vivienda a familias que son reubicadas de estos asentamientos, la “casa” que dejan en el asentamiento es ocupada por otras personas, ya sea bajo formas de alquiler, cedida, vendida, prestada, etc. De ahí que lo que existe es un ciclo de constante “actualización” del precario. Finalmente, el proceso de asignación de bonos y soluciones para la erradicación de precarios se invisibiliza debido a que el precario raramente se erradica como tal, sigue funcionando, creciendo, enquistándose, así lo evidencia el dato mencionado anteriormente de que poco más del 50% de los asentamientos en precario han surgido a partir de 1987.

Pero esta situación no ha pasado desapercebida, ha sido bastante conocida por las autoridades e instituciones del Sector Vivienda, al punto que en el año 2006 ante la persistencia del problema de los asentamientos en precario se llevó a cabo una modificación a la Ley 7052 (Ley del SFNV) (BANHVI, 2017), particularmente al artículo 59 de ésta, para asignar hasta un 40% de los recursos del FOSUVI, a la atención de los casos previstos en este artículo, que anteriormente era de un 20%, eso con la intención de contar con mayores recursos para la atención de precarios y tugurios. El efecto de esta modificación fue un cambio fuerte en la cantidad de bonos entregados por modalidad presupuestaria entre los bonos ordinarios y los cobijados por el art. 59 de la Ley 7052.

### Tabla 3.4. Cantidad de bonos entregados por Modalidad según períodos

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1987-2006</th>
<th>2007-2016</th>
<th>Total</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Cantidad</td>
<td>Promedio</td>
<td>Cantidad</td>
</tr>
<tr>
<td>Total BFV</td>
<td>237.662</td>
<td>11.883</td>
<td>106.999</td>
</tr>
<tr>
<td>Regulares</td>
<td>209.147</td>
<td>10.457</td>
<td>68.967</td>
</tr>
<tr>
<td>Art. 59</td>
<td>28.515</td>
<td>1.426</td>
<td>38.032</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BANHVI.
Antes del 2007, el promedio de bonos regulares entregados por año era de 10.457 unidades, luego de ese año bajaron a un promedio anual de 6.897 (Tabla 3.4). Por el contrario, los bonos agrupados bajo la modalidad presupuestaria del Art. 59 antes del año 2007 se entregaban en promedio 1.426 por año, se incrementaron a un promedio anual de 3.803 unidades. Al tener mayor disponibilidad de recursos, los bonos Art. 59 incrementaron su colocación, lo que significó reducir la capacidad de colocación para los bonos ordinarios, ya que el presupuesto general del FOSUVI era el mismo, lo que varió fue los porcentajes de distribución como se señaló anteriormente.

Al analizar con mayor detalle la distribución de los bonos, se encuentra que del total de 20.447 bonos entregados para erradicación de tugurios y asentamientos en precario en los 30 años del SFNV, 10.092 un 49,4%, la mitad, se entregaron en los 10 años posteriores a la modificación a la ley comentada, lo que parece insinuar que tal modificación ha tenido resultados positivos. Sin embargo, esos resultados no fueron inmediatos, ya que luego de la modificación, en los 5 años siguientes, se entregó un promedio de 229 bonos de este tipo por año, para un total de 1.143. Es en los últimos 5 años cuando se aprecia un importante incremento en la cantidad de bonos para erradicación de tugurios y precarios, con un promedio de 1.790 unidades por año, para un total de 8.949 BFV entregados bajo esta modalidad.

Por otra parte, cuando se analiza el Déficit Habitacional se observa que éste se ubica fundamentalmente en zonas urbanas (Tabla 3.5), esto debido fundamentalmente al hecho de la concentración de la población y vivienda en zonas urbanas como proceso histórico, que de igual manera se da con el DH, que cada vez tiene mayor peso la situación urbana.

| Tabla 3.5. Déficit Habitacional Real por zona, según censo |
|-------------|-------------|-------------|
|             | 1984        | 2000        | 2011        |
| Total       | 235.269     | 446.675     | 601.348     |
| Urbano      | 101.497     | 235.422     | 403.833     |
| Porcentaje  | 43%         | 53%         | 67%         |
| Rural       | 133.772     | 211.253     | 197.515     |
| Porcentaje  | 57%         | 47%         | 33%         |

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

Una situación similar sucede con los asentamientos en precario, los cuales se ubican principalmente en zonas urbanas. No obstante, la mayor parte de los bonos de vivienda, regulares y Art. 59, se entregan en zonas no urbanas. La atención de los asentamientos en precario, a pesar de ser un tema recurrente en los diferentes gobiernos y en sus respectivos planes de gobierno21, la situación real es que existe una fuerte deuda para la atención de

21 Para más información al respecto puede verse: “Balance del Sector Vivienda; 15 años de ensayos y
estos asentamientos especialmente en las zonas urbanas que es donde el problema expresa una mayor complejidad.

En general, lo que muestran los datos oficiales es una mayor colocación de los BFV en zonas no urbanas, es decir rurales y lo que el BANHVI clasifica como mixtas (Tabla 3.6).

omisiones”. SIVDU, FUPROVI, 2009. Este es un trabajo que se hizo como contribución al 15 aniversario del Estado de La Nación, y en el cual se realiza un análisis de los planes de gobierno y de los resultados de la gestión de las últimas administraciones de 1994 al 2010.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Mixta Total</th>
<th>Rural Total</th>
<th>Urbana Total</th>
<th>Total Total</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td>1987</td>
<td>69</td>
<td>75,80%</td>
<td>8</td>
<td>8,80%</td>
</tr>
<tr>
<td>1988</td>
<td>3.568</td>
<td>46,90%</td>
<td>1.859</td>
<td>24,50%</td>
</tr>
<tr>
<td>1989</td>
<td>5.584</td>
<td>41,60%</td>
<td>3.042</td>
<td>22,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>1990</td>
<td>6.429</td>
<td>41,60%</td>
<td>2.492</td>
<td>16,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>1991</td>
<td>6.068</td>
<td>40,40%</td>
<td>2.348</td>
<td>15,60%</td>
</tr>
<tr>
<td>1992</td>
<td>6.354</td>
<td>41,70%</td>
<td>3.133</td>
<td>20,60%</td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>7.064</td>
<td>41,90%</td>
<td>4.222</td>
<td>25,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>3.814</td>
<td>40,60%</td>
<td>2.542</td>
<td>16,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>6.686</td>
<td>42,60%</td>
<td>4.820</td>
<td>30,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>7.608</td>
<td>43,70%</td>
<td>4.606</td>
<td>26,50%</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>8.959</td>
<td>44,40%</td>
<td>6.161</td>
<td>30,50%</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>4.712</td>
<td>44,40%</td>
<td>3.009</td>
<td>28,30%</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>6.575</td>
<td>45,90%</td>
<td>4.688</td>
<td>32,80%</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>5.242</td>
<td>44,20%</td>
<td>4.049</td>
<td>34,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>4.567</td>
<td>49,50%</td>
<td>2.975</td>
<td>32,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>4.332</td>
<td>51,30%</td>
<td>2.968</td>
<td>35,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>5.927</td>
<td>51,20%</td>
<td>4.499</td>
<td>38,90%</td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>4.811</td>
<td>48,50%</td>
<td>4.097</td>
<td>41,30%</td>
</tr>
<tr>
<td>2005</td>
<td>4.390</td>
<td>50,10%</td>
<td>3.434</td>
<td>39,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>5.334</td>
<td>46,60%</td>
<td>4.936</td>
<td>43,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>2007</td>
<td>5.512</td>
<td>43,40%</td>
<td>5.905</td>
<td>46,40%</td>
</tr>
<tr>
<td>2008</td>
<td>3.815</td>
<td>39,60%</td>
<td>4.697</td>
<td>48,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>2009</td>
<td>4.231</td>
<td>39,50%</td>
<td>5.270</td>
<td>49,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>4.630</td>
<td>44,30%</td>
<td>4.559</td>
<td>43,60%</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>3.653</td>
<td>38,60%</td>
<td>4.600</td>
<td>48,60%</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>3.674</td>
<td>36,50%</td>
<td>5.237</td>
<td>52,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>3.908</td>
<td>39,90%</td>
<td>5.016</td>
<td>51,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>4.484</td>
<td>41,30%</td>
<td>5.630</td>
<td>51,80%</td>
</tr>
<tr>
<td>2015</td>
<td>4.800</td>
<td>40,60%</td>
<td>6.120</td>
<td>51,80%</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>149.410</td>
<td>43,30%</td>
<td>119.335</td>
<td>34,60%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

La información de la tabla 3.6 es más fácil de entender observando el siguiente gráfico (Gráfico 3.4). En 1991, el 40% de los BFV se colocaban en zonas identificadas como urbanas, en el 2015 en estas zonas solo se colocó un 6,9% de los bonos. Por el contrario,
las zonas rurales y mixtas, en conjunto, cada vez concentran un mayor porcentaje de la colocación de los BFV, de manera independiente, a partir del 2006 la categoría de “zona mixta”, comienza a perder participación.

La pérdida de participación de las zonas urbanas en cuanto a la colocación de los BFV no es gratuita, se debe a un conjunto de factores intrínsecamente relacionados entre los que sobresalen la menor disponibilidad de suelo urbano, el precio de los terrenos en las zonas urbanas, los planes reguladores, y el anillo de contención en la GAM. Aspectos que se unen a una mayor disponibilidad de terrenos y a precios más cómodos en las zonas rurales. Adicionalmente, gran parte de los cantones fuera de la GAM carecen de planes reguladores lo cual ha dado como resultado que los desarrolladores busquen estas zonas para lograr construir sus proyectos.

**Gráfico 3.4. Bono Familiar de Vivienda, distribución por zona según año**

![Gráfico 3.4. Bono Familiar de Vivienda, distribución por zona según año](image)

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BANHVI.

La información anterior evidencia que existe un desfase entre la asignación geográfica de los subsidios de vivienda y en cuanto a la concentración del problema.

Como parte final de este capítulo se realiza una revisión de los indicadores a partir de los cuales se construye el Déficit Habitacional. Es importante hacer la aclaración que bajo la forma tradicional de calcular el Déficit Habitacional se omite una parte importante de las
viviendas que se deben cuantificar, de ahí, que como un aporte metodológico FUPROVI ha desarrollado un cálculo que incorpora ese conjunto de unidades habitacionales que no se contempla en el cálculo oficial, y al que se le ha llamado Déficit Habitacional Real, de manera alternativa al tradicional. El siguiente capítulo se presenta una revisión más exhaustiva sobre esta diferencia metodológica, por el momento lo que se quiere es ver los resultados de estos cálculos (Tabla 3.7).

Lo primero que se debe tomar en cuenta es el comentario realizado anteriormente en el sentido de que las variaciones en cifras absolutas y las variaciones relativas no siempre apuntan en la misma dirección, de ahí la necesidad de poder constatar unos y otros valores. Así por ejemplo, es correcto señalar que entre 1984 y el 2011 el Faltante Natural o Déficit Cuantitativo disminuyó, en términos relativos, al pasar de un 2,7% a un 2,1% para cada uno de esos momentos censales. No obstante, por el crecimiento de los hogares y de la VIO, en cifras absolutas el Faltante Natural se duplicó en el mismo periodo.

El Faltante Natural no es el de mayor peso dentro del total del déficit, es un pequeño porcentaje, las cantidades mayores se dan en el Déficit Cualitativo. Es importante rescatar el hecho de que las viviendas en mal estado, luego de un fuerte incremento en el periodo 1984 – 2000, en el periodo siguiente 2000 – 2011 se estabilizan, es mínimo el crecimiento; donde se observa una disminución es en las viviendas con hacinamiento y esto es lo que hace que para todo el periodo 1984 – 2011, el crecimiento del DHT se deba a mayor parte al crecimiento de la vivienda mala como se señaló anteriormente. Al final del periodo si se observan los porcentajes, el Déficit disminuyó en 10 puntos porcentuales, pasó de 24,6% a un 14,2%, sin embargo de acuerdo con los valores absolutos, aumentó en 48.687 unidades, lo que representó un aumento de un 39,7% durante el periodo (Tabla 3.7).

Al utilizar la manera alternativa de calcular el Déficit Habitacional propuesta por FUPROVI, las tendencias varían sustancialmente. En términos relativos a lo largo de todo el periodo analizado 1984 – 2011 el DCR experimenta una leve variación, de solo 2,5 pp al pasar de 47,1% a 49,6%. Sin embargo, esta variación porcentual invisibiliza el crecimiento de 366.079 unidades, que significa un crecimiento de un 156%. Por eso es importante tomar en cuenta los diferentes cálculos, para tener una mejor información sobre la situación.

Para entender estos diferentes cálculos y sus respectivos resultados, en el siguiente capítulo se presenta una revisión metodológica sobre la manera en que se calcula tradicionalmente el Déficit Habitacional y el por qué se ha propuesto un cálculo alternativo.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Variación</td>
<td>Absoluto</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Total de hogares</td>
<td>513.431</td>
<td>960.098</td>
<td>446.667</td>
<td>87,00%</td>
<td>1.238.438</td>
<td>278,34</td>
<td>29,00%</td>
</tr>
<tr>
<td>VIO</td>
<td>500,03</td>
<td>935.289</td>
<td>435.259</td>
<td>87,00%</td>
<td>1.211.964</td>
<td>276.675</td>
<td>29,60%</td>
</tr>
<tr>
<td>Faltante natural</td>
<td>13.401</td>
<td>2,70%</td>
<td>24.809</td>
<td>51,00%</td>
<td>5.474</td>
<td>1.665</td>
<td>6,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>Déficit cualitativo tradicional (DCT)</td>
<td>109.485</td>
<td>21,90%</td>
<td>146.378</td>
<td>33,70%</td>
<td>145.099</td>
<td>-1.279</td>
<td>-9,00%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas malas</td>
<td>43.863</td>
<td>8,80%</td>
<td>97.702</td>
<td>10,40%</td>
<td>98.965</td>
<td>1.263</td>
<td>1,30%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas regulares hacinadas</td>
<td>32.267</td>
<td>6,50%</td>
<td>29.021</td>
<td>3,10%</td>
<td>27.244</td>
<td>-1.777</td>
<td>-6,10%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas buenas hacinadas</td>
<td>33.355</td>
<td>6,70%</td>
<td>19.655</td>
<td>2,10%</td>
<td>18,89</td>
<td>-765</td>
<td>-3,90%</td>
</tr>
<tr>
<td>Déficit habitacional tradicional (DHT)</td>
<td>122.886</td>
<td>24,60%</td>
<td>171.187</td>
<td>39,30%</td>
<td>171.573</td>
<td>386</td>
<td>2,00%</td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DC/VIO</td>
<td>21,90%</td>
<td>15,70%</td>
<td>-6,20%</td>
<td></td>
<td>12,00%</td>
<td>-3,70%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DH/VIO</td>
<td>24,60%</td>
<td>18,30%</td>
<td>-6,30%</td>
<td></td>
<td>14,20%</td>
<td>-4,10%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DC/Hogares</td>
<td>21,30%</td>
<td>15,80%</td>
<td>-5,50%</td>
<td></td>
<td>11,70%</td>
<td>-4,00%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DH/Hogares</td>
<td>23,90%</td>
<td>18,40%</td>
<td>-5,50%</td>
<td></td>
<td>13,90%</td>
<td>-4,60%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Déficit cualitativo real (DCR)</td>
<td>221.868</td>
<td>44,40%</td>
<td>421.946</td>
<td>45,10%</td>
<td>574.874</td>
<td>152.928</td>
<td>36,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas Malas</td>
<td>43.863</td>
<td>8,80%</td>
<td>97.702</td>
<td>10,40%</td>
<td>98.965</td>
<td>1.263</td>
<td>1,30%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas regulares</td>
<td>114.604</td>
<td>22,90%</td>
<td>240.863</td>
<td>25,80%</td>
<td>341.212</td>
<td>100.349</td>
<td>41,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas Buenas regulares</td>
<td>36.567</td>
<td>7,30%</td>
<td>68.174</td>
<td>7,30%</td>
<td>120.814</td>
<td>52,64</td>
<td>77,20%</td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas Buenas buenas hacinadas</td>
<td>26.834</td>
<td>5,40%</td>
<td>15.207</td>
<td>1,60%</td>
<td>13.883</td>
<td>-1.324</td>
<td>-8,70%</td>
</tr>
<tr>
<td>Déficit habitacional real (DHR)</td>
<td>235.269</td>
<td>47,10%</td>
<td>446.755</td>
<td>47,80%</td>
<td>601.348</td>
<td>154.593</td>
<td>34,60%</td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DCR/VIO</td>
<td>44,40%</td>
<td>45,10%</td>
<td>0,70%</td>
<td>1,60%</td>
<td>47,40%</td>
<td>2,30%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DH/VIO</td>
<td>47,10%</td>
<td>47,80%</td>
<td>0,70%</td>
<td>1,60%</td>
<td>49,60%</td>
<td>1,90%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DCR/Hogares</td>
<td>43,20%</td>
<td>49,90%</td>
<td>0,70%</td>
<td>1,60%</td>
<td>46,40%</td>
<td>2,50%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje DHR/Hogares</td>
<td>45,80%</td>
<td>46,50%</td>
<td>0,70%</td>
<td>1,50%</td>
<td>48,60%</td>
<td>2,00%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Viviendas Buenas Buenas No hacinadas</td>
<td>278.162</td>
<td>55,60%</td>
<td>513.343</td>
<td>54,90%</td>
<td>637,09</td>
<td>123.747</td>
<td>24,10%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del BANHVI.
CAPÍTULO 4. Aspectos metodológicos respecto al cálculo del Déficit Habitacional

Conocer y analizar la evolución de los indicadores de vivienda durante las últimas décadas es un ejercicio complicado pero necesario. El reto está en lograr entender y explicar, con base en los datos oficiales del INEC, el comportamiento de los indicadores de vivienda, por medio de un análisis detallado y alternativo al que tradicionalmente se ha venido realizando. Este tipo de análisis evidencia que la situación real no es lo optimista como se expresa en la manera que se han calculado tradicionalmente los déficits de vivienda. De ahí que se requiere explicar los aspectos metodológicos de cómo se calcula el déficit habitacional y una vez teniendo claro el indicador, se pasará a analizar la evolución del mismo.

En primer lugar se va a analizar la forma en que tradicionalmente se ha venido calculando el Déficit Habitacional. En ese sentido, es fundamental tener presente que el Déficit Habitacional es la sumatoria del Déficit Cuantitativo o Faltante Natural más el Déficit Cualitativo. Donde el primero, el Déficit Cuantitativo es el resultado de restar a la cantidad de hogares, la cantidad de Viviendas Individuales Ocupadas (VIO). Lo que ha sucedido normalmente es que la cantidad de hogares es mayor que la VIO, esa diferencia es lo que se conoce como Déficit Cuantitativo o Faltante Natural. Dicho de otra manera, es la cantidad de viviendas necesarias para igualar a la cantidad de hogares, que tal y como puede verse en los datos presentados, es una cantidad bastante baja, en la actualidad representa alrededor de 2,5 puntos porcentuales de la VIO (Tabla 3.7).

El Déficit Cualitativo es un indicador compuesto por la sumatoria de otros indicadores: la cantidad de viviendas malas; las viviendas en estado regular con hacinamiento. Bajo esta manera de calcular el Déficit Cualitativo se tienen varios problemas que en nuestro criterio significan un subregistro sobre la situación del parque habitacional del país. En primer lugar, solo se contabilizan para el cálculo, las viviendas regulares con hacinamiento. ¿Qué implicaciones trae esto? Como se mencionó anteriormente, un fuerte subregistro sobre la situación del Déficit Habitacional. Obsérvese en la tabla 3.7, en él se tiene que para el censo del 2011 el país contaba con 341.212 viviendas en estado regular y de éstas, solo 27.244 presentaban hacinamiento. Es decir, las viviendas que se incluyen para el cálculo del Déficit Cualitativo son 27.244, que representan tan solo un 8% del total de viviendas regulares, lo que significa que un 92% de las viviendas regulares, una cifra de 313.968, quedan fuera del cálculo del Déficit Cualitativo.

Por otra parte, hay que tomar la cantidad de viviendas que de acuerdo con la clasificación que hace el INEC están en buen estado físico, a pesar de que alguno de sus componentes (techo, paredes o piso) no se encuentra del todo bien, puede estar en una situación regular. Las viviendas en esa condición, según los datos del censo del 2011, alcanzaron una

23 Este tema será abordado más adelante, el del hacinamiento, para efectos de este análisis se tomará la variable de hacinamiento por dormitorio.
cantidad de 120.814 unidades, pero de éstas solo 18.890 señalan tener problemas de hacinamiento, que representan un 15,6% del total, quedando por tanto fuera del cálculo del Déficit Cualitativo un 84,4% de las viviendas buenas, con algún componente en estado regular, que se trata de 93.570 unidades.

De manera breve la explicación de cómo se establece el estado físico de las viviendas por parte del INEC, es la siguiente25: se toma en cuenta tres componentes de la vivienda; techo, paredes externas y piso. Si el estado físico de estos componentes es bueno, se le asigna 3 puntos, si está regular son 2 puntos y si es malo solamente 1 punto. De tal manera que una vivienda con todos sus componentes malos, puede tener a lo sumo 3 puntos, por el contrario, si tiene todos sus componentes buenos, puede alcanzar 9 puntos. Lógicamente lo que existe es un conjunto de diferentes posibles combinaciones (27) de puntajes, que de acuerdo a la suma o la combinación de puntos, así se clasifica el estado físico de la vivienda, de tal manera que aquellas viviendas con una sumatoria de 3 o 4 puntos, se clasifican como malas; si tienen 5, 6 o 7 puntos, se clasifican como regulares (con algunas excepciones) y si tienen 8 o 9 puntos se clasifican como buenas.

Con base en la explicación sobre la calificación del estado físico de las viviendas se entiende entonces que una vivienda que obtiene 8 puntos, se clasifica como buena, pero en la realidad significa que uno de sus componentes presenta una situación regular o lo que es lo mismo, que no está del todo bien, es decir, tiene algún déficit cualitativo.

Con los anteriores datos, se tiene entonces que para la forma tradicional de calcular el Déficit Cualitativo (Diagrama 4.1) no se toma en cuenta un total de 407.538 viviendas, las que presentan una situación en su estado físico deficitaria, en al menos uno de sus componentes de techo, paredes o piso. Esta cantidad de viviendas, representan un 33,62% del total de la VIO de acuerdo a los datos del censo del 2011.


Fuente: FUPROVI – UNIN. Con base en las estadísticas del INEC.

Otro aspecto fundamental a tomar en cuenta para entender la situación del Déficit Cualitativo de la vivienda está asociado a la manera en que se establece el indicador de hacinamiento por parte del INEC.

Para calcular el Déficit Cualitativo el INEC utiliza la variable de hacinamiento por dormitorio, que de manera resumida se asume cuando en una vivienda habitan más de tres personas, promedio, por dormitorio. En sentido práctico esto quiere decir que en una casa de un solo dormitorio, si viven 3 o menos personas, no existe hacinamiento o en una casa de dos dormitorios, para que se clasifique con problemas de hacinamiento, deben habitar más de 6 personas. Por lo tanto, en una vivienda construida con Bono Familiar de la Vivienda, de 42 metros cuadrados, con dos dormitorios, pueden vivir hasta 6 personas y eso no se toma como hacinamiento.

Es importante conocer y entender la dinámica de este indicador, el de hacinamiento, ya que esto permite explicar la evolución del Déficit Cualitativo, tal y como se ha venido calculando tradicionalmente.

Tomando como inicio el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1973, se observa que ha habido una marcada tendencia a la disminución en la cantidad de viviendas con problemas de hacinamiento, tanto en valores absolutos como relativos, tal y como se observa en el gráfico 4.1.
En 1973 una tercera parte de las viviendas del país presentaban problemas de hacinamiento, es decir, una de cada tres viviendas estaban en esa situación, para el 2011, una de cada 20 viviendas presenta tal condición. Es una reducción realmente significativa.

Varios son los factores que inciden en la disminución del hacinamiento, entre ellos el crecimiento del parque habitacional y al menos con datos de los últimos años, es posible señalar una tendencia creciente en el tamaño de las construcciones, posiblemente también intervengan otros aspectos como remodelaciones y ampliaciones de las viviendas existentes. No obstante, se carece de datos que puedan corroborar este supuesto o negarlo. Pero de lo que sí se tienen datos y rastreables al censo de 1973, es sobre el tamaño de los hogares y ésta es una información fundamental para explicar, en buena medida, el descenso en el hacinamiento.

En 1973 el tamaño promedio de los hogares en el país era de 5.6 personas por hogar y muy similar en cuanto al promedio de la cantidad de personas por vivienda, para el 2011 esa relación disminuyó aproximadamente en un 40%. Esto tiene implicaciones prácticas de mucho peso, tanto para el Déficit Cualitativo como para el Déficit Cuantitativo. En cuanto al primero, al ser los hogares cada vez más pequeños, con menos personas, es más fácil superar los problemas de hacinamiento, pero por otra parte, respecto al Faltante Natural, al haber cada vez mayor cantidad de hogares, eso se traduce en una mayor presión por mayor cantidad de viviendas, y la tendencia ha sido que es mayor el crecimiento en la cantidad de hogares que el de la VIO.
Con la ayuda del gráfico 4.2, se observa que, por un lado, aumenta la cantidad de hogares con menos miembros y, por otra parte, disminuye la cantidad de hogares con más miembros. En 1984 un 32,9% de los hogares no pasaba de 3 personas; en el 2000 ese porcentaje fue de 43,1% y para el censo del 2011, ese porcentaje alcanzó un 53,9%, es decir, para ese año, más de la mitad de los hogares del país, estaban conformados por 3 o menos personas.

La cantidad de personas promedio por vivienda es similar a la de los hogares, solamente un 4,5% de las viviendas, de acuerdo con el censo del 2011, están habitadas por más de 6 personas. Además, únicamente un 13,6% de la VIO tiene 1 o ningún dormitorio, por lo tanto, para que el 86,4% de las viviendas presente problemas de hacinamiento, se requiere que en ellas habite un número igual o mayor a 7 personas.

El gráfico 4.3 presenta de manera resumida y comparativa las diferencias de las variables a utilizar para calcular el Déficit Habitacional, ya se trate del cálculo tradicional o del cálculo alternativo propuesto y utilizado por FUPROVI.

En definitiva, lo que se ha tratado de aportar es una visión diferente de calcular el Déficit Cualitativo de la Vivienda, para evitar un subregistro, de mayor magnitud, que la que si registra. A nuestro criterio el país cuenta con la información para poder realizar un análisis.
más detallado sobre la situación de la vivienda, de ahí que desde FUPROVI se ha tratado de brindar un dato más cercano a la realidad (Diagrama 4.2). En resumen, es preciso mencionar que el país cuenta con información que permite llevar a cabo un cálculo sobre la situación de la vivienda con mayor detalle y actualizada a las necesidades presentes.

Gráfico 4.3. Déficit Habitacional Tradicional y Déficit Habitacional Real

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí y en comparación con el diagrama 4.1, referido al Déficit Habitacional Tradicional, la siguiente ilustración expone como queda el cálculo del Déficit Habitacional Real, con base en datos del Censo 2011.
4.1 Necesidad de un nuevo cálculo del Déficit Habitacional

En este apartado se abordan aspectos relacionados con la necesidad de mejorar y contar con otros indicadores con los cuales estar en capacidad de conocer y cuantificar con mayor precisión la situación de la vivienda, no solo desde una perspectiva física de sus componentes sino de su entorno.

De acuerdo con lo anterior y para mejorar el indicador de hacinamiento, es válido preguntarse sobre la manera misma de calcular el hacinamiento por dormitorio. Tomar como base más de tres personas por dormitorio pareciera un número muy alto para definir el hacinamiento, 4 o más personas por dormitorio es un número amplio de personas “hacinadas”. Con los datos que se han expuesto en este análisis se observa que en el país, en promedio, son muy pocos los hogares de 4, 5 o más miembros.

Por otra parte, la revisión de los datos de los censos, desde 1973 al 2011, permite observar que el país en general experimenta una tendencia clara al aumento en la cantidad de dormitorios por vivienda.

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
<td>Absoluto</td>
<td>Relativo</td>
</tr>
<tr>
<td>0</td>
<td>9.793</td>
<td>3%</td>
<td>11.456</td>
<td>2%</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>94.355</td>
<td>29%</td>
<td>89.749</td>
<td>18%</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>112.928</td>
<td>34%</td>
<td>167.801</td>
<td>34%</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>76.052</td>
<td>23%</td>
<td>159.880</td>
<td>32%</td>
</tr>
<tr>
<td>4 y más</td>
<td>37.729</td>
<td>11%</td>
<td>71.144</td>
<td>14%</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>330.857</td>
<td>100%</td>
<td>500.030</td>
<td>100%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

En el cuadro anterior se tiene que las viviendas sin aposentos específicos para dormir, mantienen una participación en términos relativos constante en cada momento censal, por su parte las viviendas con un solo dormitorio, aunque en números absolutos experimentan un cierto aumento, en términos relativos expresan una fuerte disminución, casi a una tercera parte entre 1973 y el 2011. Esta disminución en las viviendas de un solo dormitorio tiene su contraparte, especialmente, en las viviendas de 3 dormitorios, las cuales prácticamente se duplican entre los censos de 1973 a 1984 y 2000 y aunque ese ritmo de crecimiento disminuye para el 2011, siempre crecieron. De igual manera ha sucedido con las viviendas de 2 dormitorios, con un crecimiento muy fuerte, pero no tanto como las de 3 dormitorios.

Varias son las razones que explican tales cambios, entre las cuales se pueden mencionar dos de ellas que como supuestos, parecen más fuertes. Por un lado, y al menos con los datos de los últimos años, se observa una tendencia a la construcción de viviendas con mayores dimensiones, con áreas más grandes. El otro supuesto es que las viviendas experimentan procesos de remodelación o ampliación a lo largo del tiempo de su vida útil. Por lo tanto, una vivienda que en el censo de 1973 aparece con un solo dormitorio, puede ser que en los censos siguientes aparezca con más dormitorios merced a cambios en su distribución o ampliaciones.

Independientemente de cuáles sean las razones o causas explicativas, el hecho es que las viviendas en el país cada vez evidencian una mayor cantidad de espacios o divisiones para uso como dormitorios y es con base en estos aposentos que se calcula el hacinamiento. Por lo cual, es evidente que con el comportamiento de la variable “dormitorios”, es cada vez menos probable que en el país existan viviendas con problemas de hacinamiento. Es por eso que si el Déficit Habitacional, y en este caso, el Déficit Cualitativo, depende del comportamiento de la variable hacinamiento, entonces éste va a evidenciar una tendencia hacia la disminución, lo cual no refleja necesariamente la situación del estado físico de las viviendas lo que resulta en que no se visibiliza gran parte del problema.

De acuerdo a los aspectos antes expuestos y tomando en cuenta la realidad del país, se
propone un cambio en la manera de calcular el hacinamiento por dormitorio de forma tal que en lugar de asumir el criterio de que existe hacinamiento cuando se tiene más de tres personas, promedio, por dormitorio, bajar este criterio a más de 2 personas por dormitorio. Eso significa reducir ligeramente la base a partir de la cual se calcula el hacinamiento, acercando este cálculo a una situación más realista y actualizada del país. De hecho la Directriz 27 señala dentro de las características mínimas de las viviendas de interés social, lo siguiente:

“1-. Área de la Vivienda. Casa con un área mínima de 42 m2 y dos dormitorios para núcleos familiares de menos de cinco miembros. Casa de 50 m2 y tres dormitorios para núcleos familiares de cinco o más miembros. Se podrán autorizar viviendas con menos aposentos de dormitorios si existe la necesidad de un diseño diferente, dada las condiciones particulares de los ocupantes” (BANHVI, 2017).

Es decir que las autoridades del Sector Vivienda, reconocen que una vivienda donde vayan a habitar más de 4 personas, no debe tener menos de 3 dormitorios, lo que fortalece la propuesta actual en cuanto a la medición del hacinamiento.

El resultado de este cambio tendría implicaciones en la manera de calcular el Déficit Habitacional y en la medición del mismo, ya que aumentará el número de casos con problemas de hacinamiento, tal como se expone en la tabla 4.2:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año Censal</th>
<th>Cálculo hacinamiento con más de 2 personas/dorm</th>
<th>Porcentaje</th>
<th>Cálculo hacinamiento con más de 3 personas/dorm</th>
<th>Porcentaje</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1973</td>
<td>185.471</td>
<td>56,1</td>
<td>110.162</td>
<td>33,3</td>
</tr>
<tr>
<td>1984</td>
<td>185.722</td>
<td>37,1</td>
<td>83.809</td>
<td>16,8</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>201.271</td>
<td>21,5</td>
<td>73.735</td>
<td>7,9</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>175.754</td>
<td>14,5</td>
<td>62.578</td>
<td>5,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

La tendencia sigue estando bien marcada en cuanto a la reducción en el porcentaje de viviendas con problemas de hacinamiento, lo que varía es la magnitud del indicador, que como se observa tiende a ser más regular calculando el hacinamiento a partir de más de 2 personas por dormitorio, mientras que con el cálculo de más de tres personas por dormitorio las variaciones intercensales son mayores (Gráficos 4.4 y 4.5).

Gráfico 4.5. Relación porcentual del hacinamiento con más de 2 y 3 personas

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
A partir del análisis realizado respecto a la metodología para calcular el Déficit Habitacional se observa lo siguiente: existen dificultades metodológicas para poder identificar y cuantificar adecuadamente algunas condiciones materiales y legales sobre la situación de las viviendas. En unos casos será necesario buscar y desarrollar nuevas metodologías y técnicas, en otros casos se pueden realizar modificaciones a partir de la información que ya se tiene. En ese sentido FUPROVI desde hace varios años ha venido trabajando el indicador de Déficit Habitacional Real incorporando en el cálculo del mismo datos oficiales con los que cuenta el INEC y que están a la disposición pública. Con el uso de este indicador se pretende reflejar mejor cuál es la situación de la vivienda en el país.

De igual manera, luego de la revisión sobre la situación del país y de la vivienda y relacionando ésta con algunos aspectos demográficos, se propone que el cálculo de la condición de hacinamiento por dormitorios debe variar, con el propósito de que refleje mejor cuál es la situación actual.

Las dos modificaciones anteriores no son difíciles de hacer y de oficializarlas, se cuenta con la información y es solo variar la fórmula del cálculo. Por el contrario existen otros vacíos para determinar el Déficit Habitacional, especialmente en lo concerniente al Déficit Cualitativo y que está relacionado con el estado físico de la vivienda. Uno de los aspectos que sería importante de tomar en cuenta es el de las instalaciones eléctricas de las viviendas y esto si es difícil, pero igual necesario.

Constantemente en los noticieros se observan informaciones de incendios que afectan a viviendas, sea de manera individual o en conjuntos residenciales, donde la causa de los siniestros que se menciona reiteradamente es el mal estado de las instalaciones eléctricas. Sin embargo, el estado físico de las instalaciones eléctricas es más difícil y complejo de identificar y valorar y no se cuenta con una metodología para tal efecto en los censos o en las encuestas de hogares. Sin duda este es un tema al que hay que prestarle atención.

En relación con otros temas sobre el Déficit Habitacional es importante avanzar en aspectos de identificación de viviendas en condiciones de riesgo, ya sea por amenazas antropogénicas como por eventos naturales. Conocer, identificar las condiciones de vulnerabilidad en la que vive gran cantidad de personas es fundamental para ofrecer asentamientos humanos de mayor seguridad y calidad.

Finalmente el tema de los asentamientos en precario es un tema delicado pero fundamental de abordar, el país no puede tener una visión y una planificación de los asentamientos humanos de la población de menores ingresos, sino se cuenta con la información pertinente. Existe una metodología con la cual el MIVAH llevó a cabo el inventario o levantamiento de la información en años anteriores, no obstante las dificultades operativas y de costos para replicarla se convierten en un obstáculo, por lo tanto ante la necesidad de contar con información precisa y actualizada una alternativa para realizar un “censo” de asentamientos en precario es que se realice desde los municipios. Las municipalidades, el gobierno local, deben tener como uno de sus principios el conocimiento del territorio y de la población que le corresponde administrar y velar por su bienestar.

Desde la esfera de lo local es más sencillo y menos costoso recabar la información de los
asentamientos en precario, de los sitios vulnerables, y de otras situaciones relacionadas con los asentamientos humanos. Los gobiernos locales están llamados a contribuir a solucionar los problemas de su población y de su territorio, pero como se ha expresado en otros informes sobre la situación de la vivienda, las municipalidades, con escasas excepciones, no asumen responsabilidad en el tema de la vivienda, limitándose en el mejor de los casos a la aprobación o desaprobación de permisos de construcción.

Así como el INEC recopila la información sobre los permisos de construcción de cada municipalidad, el MIVAH podría recopilar y actualizar la información sobre asentamientos en precario y otros temas, siempre y cuando las municipalidades la tuvieran disponible.

Conocer la realidad de los problemas es el primer paso para resolverlos, y un mejor conocimiento sobre la realidad del Sector, tanto de su situación como de sus causas es fundamental para un proceso más fuerte y eficiente para revertir las condiciones negativas y mejorar las positivas.
CAPÍTULO 5. GAM: Evolución de la mancha urbana 1984 - 2011

5.1 Introducción

Este capítulo aprovecha la aplicación de los SIG y la Teledetección, mediante el uso de imágenes satelitales del sensor Landsat para analizar el desarrollo espacio-temporal de la mancha urbana de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica en los períodos intercensales 1984-2000-2011. Con dichas imágenes se obtuvieron los mapas en los cuales se ilustra el crecimiento de la mancha urbana para cada período y a partir de estos productos se lleva a cabo un análisis descriptivo con los datos censales sobre población, hogar y vivienda.

El capítulo tiene como propósito generar espacios de discusión para crear una visión estratégica a través del recuento histórico de esos datos censales y la cobertura urbana de cada período, sobre cómo enfrentar los retos futuros del desarrollo urbano de la GAM, por medio del análisis de la población y de la vivienda. La población crece y ocupa espacios para habitar y es evidente que la construcción de viviendas es uno de los principales factores del aumento de la mancha urbana. Las condiciones de acceso y calidad de vivienda son muy importantes para fomentar un buen desarrollo, acompañado del ordenamiento territorial.

El desarrollo urbano en Costa Rica ha venido transformando la superficie a lo largo de los años y se ve reflejado en el crecimiento de la mancha urbana de la GAM. Costa Rica posee una superficie terrestre de 51.100 km², y el área de la GAM representa el 3,5% del territorio nacional, donde se concentra aproximadamente el 60% de la población, por ende, el restante 40% de la población habita el 96,5% del territorio. El pequeño porcentaje de superficie terrestre que abarca la GAM, pone en evidencia que se trata de una zona de alta urbanización, densificación y el desarrollo urbano es continuo. Es además la principal área metropolitana de Costa Rica, donde se concentran la mayoría de actividades económicas, políticas y sociales del país.

Se decidió acceder a los datos desde el censo de 1984 por dos razones. La primera para tener un respaldo histórico de lo que ocurrió en la GAM. En efecto, el capítulo 4 del anterior informe de la Situación de la Vivienda y Desarrollo Urbano de FUPROVI se limitó al censo del 2000 y del 2011, por una cuestión de accesibilidad a los datos (FUPROVI, 2015). Sin embargo, en el censo de 1984, no todos los datos son fáciles de obtener o trabajarlos de manera eficaz. Por ejemplo, las estadísticas del déficit cuantitativo y cualitativo necesitaron un importante trabajo de recopilación y análisis para poder obtenerlos. La segunda razón es la situación en el tiempo. El censo de 1984 se realizó dos años después del Plan GAM 1982, plan de ordenamiento territorial de la GAM que significó un gran avance para la región en esa época. Además, el plan GAM delimitó un anillo de contención por el cual se restringe toda ampliación del área urbana fuera de este límite, con el fin de que se aproveche el espacio urbano libre que se sitúa dentro de este perímetro y frenar la expansión urbana a la cual estaba sometida la región metropolitana de Costa Rica y las implicaciones ambientales que conlleva.
Este estudio comprende, los siguientes cantones: San José, Escazú, Desamparados, Aserri, Mora, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vázquez de Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Curridabat, Alajuela, Atenas, Poás, Cartago, Paraíso, La Unión, Alvarado, Oreamuno, El Guarco, Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo y se trabajó a escala distrital con 168 distritos que se encuentran dentro de la GAM.

5.2 Antecedentes y discusión

5.2.1 Períodos de crecimiento de la mancha urbana, análisis documental:

Tras una revisión de informes, planes y estudios que relatan la evolución y la situación en el territorio urbano, se observa en cada uno de ellos importantes aportes para conocer y entender el desarrollo urbano de la principal concentración de población del país. Sin embargo, en ninguno de estos estudios se abarcan todos los cantones de la GAM en el periodo de los tres últimos censos ni se realiza un análisis a escala distrital. A continuación se mencionan algunas de estas investigaciones y sus límites:

- El **PRUGAM 2008-2030** hace un análisis correspondiente al uso del suelo urbano para los períodos 1979-1992-1997 y 2005. La cartografía de la mancha urbana de la GAM responde a esas fechas y no al período intercensal, pero sí representa el área total de la GAM. Además que el uso del suelo urbano incluye áreas como El Parque Metropolitano La Sabana y otras zonas verdes que para fin del análisis que nos interesa hacer no representa área de construcción. Por lo que las comparaciones estarían alteradas por esos datos.

- El **POTGAM 2011-2030** hace referencia a los mismos datos cartográficos del PRUGAM.

- El **PLAN GAM 2013** hace un análisis en el capítulo de la dimensión urbano regional sobre el cambio de la cobertura urbana de 1986 al 2005. Igualmente no responde a los períodos intercensales que interesa analizar, pero sí el área total de la GAM.

- El **Informe Estado de la Nación 2014** analizó la cobertura para el año 2014. Sin embargo, deja por fuera del estudio la zona de Cartago. Responde sólo a un año específico y no concuerda con la realización del censo más cercano. También este

---

27 El Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana realizado bajo la tutela del Ministerio de Vivienda Y Asentamientos Humanos (MIVAH) forma parte de la tercera fase del plan regional urbano de la Gran Área Metropolitana (PNDU) con el fin de actualizar el plan GAM de 1982. Este documento, que entró bajo el convenio firmado con la Unión Europea, tenía el fin de “impulsar un conjunto de ciudades con fundamento al marco legal en materia territorial, ambientalmente sostenibles, socialmente integradas, económicamente competitivas, funcionalmente estructuradas y arquitectónicamente mejor diseñada” (MIVAH, 2008. p. 10).
informe hace una comparación del uso urbano de 1986 y 2012 donde revela el crecimiento respecto al límite del anillo de contención de la GAM. Del mismo modo no responde a los períodos intercensales pero sí al área de interés de la GAM.

- El Informe Estado de la Nación 2015 publicó un mapa elaborado por ProDUS donde se hace el análisis del crecimiento del uso urbano de 1986-1997 y 2010. Sin embargo, no responde a los períodos de los censos de población y vivienda, pero sí al área de la GAM. Además, publica un mapa del área correspondiente al 2014, pero en este caso se delimita el estudio sólo a la principal área metropolitana y su periferia urbana, excluyendo Cartago y otras zonas.

- El Informe del Estado de la Región 2016 publicó en el capítulo de Panorama Ambiental, un análisis del crecimiento de la mancha urbana para los períodos 1975-1995 y 2014. No obstante los años no representan los períodos censales y el análisis no está hecho para toda la GAM, excluyendo Cartago y otras localidades alrededor del área metropolitana y su periferia urbana.

En resumen, los datos y la cartografía presentada en estos estudios, no responden a los períodos de los censos 1984-2000 y 2011 ni al contexto espacial y documental que se quiere analizar en este capítulo.

En el anterior Informe Nacional de la Vivienda (2015), uno de sus capítulos trató de la temática de la vivienda de manera general, con un énfasis en la vivienda asequible, exponiendo el modelo de desarrollo que se está llevando a cabo desde varias décadas en la Gran Área Metropolitana, dentro del anillo de contención y sus efectos conocidos por actores e instituciones tanto nacionales como internacionales. Con este nuevo trabajo se pretende abarcar esos tres ejes principales de población, vivienda y mancha urbana.
5.3 Metodología

Se realizó la cartografía de la mancha urbana, definida ésta como la zona urbanizada que contempla todo tipo de edificaciones o construcciones dentro de la GAM, para los períodos censales 1984-2000 y 2011. Esta área correspondiente, difiere del tipo de uso de suelo urbano, ya que en este último se contemplan zonas como lagos o parques que son de uso urbano pero no de áreas construidas (mancha gris), al menos en su totalidad.

La cartografía para cada período del censo se realizó con imágenes satelitales gratuitas de los sensores Landsat 4, Landsat 5 y Landsat 7, correspondientes a cada año, mediante el método de extracción de índices de vegetación (NDVI) (Anexo 1), que permitió obtener como resultado inverso, las zonas correspondientes a mancha urbana. Este mismo proceso conlleva un trabajo de depuración de zonas que se mezclaron con la mancha urbana, el cual consistió en la fotointerpretación de los vectores obtenidos con imágenes actuales de Google Earth.

Las imágenes tienen resolución de pixeles de 80 x 80 en las Landsat 4 y de 30 x 30 las Landsat 5 y 7, por lo que la escala de la mancha urbana está ajustada a esa resolución. La comparación se hizo respecto a que los posibles datos de construcción obtenidos sean más precisos en áreas por edificación y que zonas como calles u otras obras grises no fueron tomadas en cuenta en los datos de construcción pero sí en el análisis de la mancha urbana por la complejidad metodológica. Por las diferencias de escalas no se pudo trabajar a menor detalle con las imágenes. Por ende, se produjo un sesgo o rango de error en áreas que se incluyeron y se excluyeron en la interpretación cartográfica por el nivel de detalle o escala.

Se realizó una investigación y análisis de los datos de población, hogar, vivienda y otras estadísticas relacionadas, obtenidas de diferentes fuentes primarias como el INEC, BANHVI, MIVAH, entre otros.

Se hizo un análisis y combinación de los datos estadísticos obtenidos principalmente del INEC, con las coberturas de mancha urbana de la GAM. El estudio se realizó hasta el 2011, debido a que los datos obtenidos a escala cantonal y distrital sólo es posible conseguirlos con los censos de población y vivienda. Por lo tanto, para delimitar la información correspondiente a la GAM, se necesitó ese nivel de detalle. Los datos más recientes pueden ser obtenidos de la ENAHO, pero sólo a escala nacional, provincial, por zona y regional, dentro de la cual, la Región Central difiere de la Gran Área Metropolitana en sus límites.
5.4 Desarrollo de la GAM entre 1984 y 2011

5.4.1 Crecimiento urbano de la GAM

La GAM, al igual que otras áreas de los países de América Latina, ha experimentado un marcado proceso de urbanización, lo que ha generado una serie de problemáticas similares en cada uno de los países que la conforman y Costa Rica no es la excepción. Uno de esos problemas es la segregación social, por lo cual, el Estado se ha encargado de la población con menor capacidad económica para atenderlos en varios ejes, principalmente en el de vivienda. Por medio de los Bonos Familiares de Vivienda se ha brindado la posibilidad para que estas personas puedan obtener una mejor calidad de vida dentro de una ciudad que acarrea un crecimiento de las brechas sociales. Por lo tanto, las modificaciones en los lineamientos para construir viviendas de interés social también deben adaptarse a las nuevas necesidades y cambios sociodemográficos y ambientales.

En el mapa 5.1, se aprecia el crecimiento de la mancha urbana, el cual formó una superficie homogénea, producida por el proceso de conurbación urbana entre las ciudades cabeceras de San José, Heredia y Alajuela. La ciudad de Cartago presenta una limitante geográfica (los Cerros de Ochomogo), lo que ha debilitado este proceso con estas otras ciudades. Estas ciudades han crecido desde sus cascos centrales hacia la periferia, absorbiendo otros pequeños poblados (Pujol y Pérez, 2012). Desde 1984 al 2011 se aprecia un patrón de crecimiento en algunos sectores como el este y sur de Cartago, al norte y al sur de Tres Ríos, al norte, al sur, al noreste y al oeste de San José, al oeste y alrededores de Alajuela y a los alrededores de Heredia.
El crecimiento de la mancha urbana de Costa Rica evidencia los datos de crecimiento poblacional, tanto en dirección como en área. En América Latina y el Caribe, según los datos del BID, 80 de cada 100 habitantes viven en las ciudades y se espera que este número aumente a 86 para el 2050 (BID, 2017). De acuerdo con los datos y las proyecciones de población del INEC, en Costa Rica se esperaría que la población sea de 6.093.068 habitantes para el 2050, de los cuales 5.240.038 resida en las ciudades (86%) y el restante 853.030 habitantes en otras áreas, lo que implica una mayor extensión y/o una mayor densidad de las zonas urbanizadas. En Costa Rica, para el año 2011, la mancha urbana representaba el 18% por ciento del área total de la GAM y el 0,62% de la superficie terrestre del país. En ese mismo año, el 51,5% de población residía en la GAM, el 51,2% de las viviendas del país estaban en esta región y el 51,4% de los hogares. Estas cifras han venido en aumento desde el año 1984, tal y como se muestra en la tabla 5.1 y si se hace la comparación con los datos del BID y las proyecciones del INEC, se esperaría que para el año 2050 ese 0,62% aumente o se densifique.

**Tabla 5.1. Área urbanizada, población, vivienda individual ocupada, hogar y porcentajes nacionales de la GAM, en los períodos censales 1984-2000 y 2011**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Área urbanizada (Km2)</th>
<th>Población</th>
<th>Vivienda</th>
<th>Hogares</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Censo 1984</td>
<td>79,1</td>
<td>1.257.322</td>
<td>266.356</td>
<td>274.636</td>
</tr>
<tr>
<td>Relativo País</td>
<td>0,2%</td>
<td>52,0%</td>
<td>53,3%</td>
<td>53,5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Censo 2000</td>
<td>212,1</td>
<td>2.022.279</td>
<td>500.196</td>
<td>514.087</td>
</tr>
<tr>
<td>Relativo País</td>
<td>0,4%</td>
<td>53,1%</td>
<td>53,5%</td>
<td>53,5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Censo 2011</td>
<td>321,2</td>
<td>2.216.651</td>
<td>620.725</td>
<td>635.296</td>
</tr>
<tr>
<td>Relativo País</td>
<td>0,6%</td>
<td>51,5%</td>
<td>51,2%</td>
<td>51,4%</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Como se muestra en el gráfico 5.1, la población, viviendas y hogares aumentaron en números absolutos en la GAM durante los períodos censales y siguen la curva de crecimiento de la mancha urbana. Como se mencionó en un capítulo anterior, para el 2016, según los datos del CFIA, el 40% del área de las construcciones a nivel nacional pertenecen al sector vivienda, y aunque no se cuenta con datos estadísticos desde el período de 1984, se podría suponer que el aumento en la población y por ende en la cantidad de viviendas construidas, influyó de manera significativa en el aumento de la mancha urbana de la GAM.
Gráfico 5.1. Crecimiento del área urbanizada, población, vivienda individual ocupada y hogares de la GAM, en los períodos censales 1984-2000 y 2011


No obstante, a pesar de que la GAM creció en términos absolutos en los cuatro indicadores mencionados, en términos relativos hay un comportamiento distinto respecto a los valores nacionales. La tendencia de 1984 al 2000 muestra un aumento poblacional, de vivienda y hogares en la GAM, pero del año 2000 al 2011 baja significativamente ese porcentaje, lo que indica que las demás zonas fuera de la GAM, presentaron un importante crecimiento en esas variables. Sin embargo, el área urbanizada de la GAM, aunque no puede ser medida contra el crecimiento urbano del resto del país, debido a que no se aborda en el presente estudio, en términos relativos expresa un aumento constante (Gráfico 5.2).
5.5 Estadísticas de la construcción de vivienda dentro de la GAM

A escala nacional el INEC registra los datos de construcción por año, según tipo, clase, permiso y destino de la obra. Para el desarrollo del siguiente tema, se hizo una búsqueda de las estadísticas de construcción lo más antiguas posible. Sin embargo, se topó con algunas limitantes, especialmente referente a la disponibilidad de información, confiable, utilizable para períodos anteriores. A pesar de contar con registros de información, se consultó a las mismas entidades sobre la veracidad y confiabilidad de los datos e indicaron que sólo a partir de años recientes recomendaban utilizar la información. Por último, para poder calcular las estadísticas de construcción de vivienda en la GAM, se trabajó a nivel distrital y máximo cantonal, debido a que, los datos anteriores al año 1993, sólo estaban disponibles a escala provincial.

Debido a estas circunstancias, las estadísticas de la construcción se trabajaron a partir del año 1993 hasta el 2016, según el tipo de permiso “construcción y ampliación”, clase de obra “edificios residenciales” y destino de la obra “casas-viviendas, apartamentos-condominios” y “edificio habitacional y comercial”, obtenidas de las bases de datos del INEC, para calcular el área construida que representa el aumento de la zona urbanizada.

En la tabla 5.2, se muestra los cantones con mayor área de crecimiento por construcción y ampliación de vivienda en la GAM, durante el período 1993-2016. Es evidente que los cantones con mayor área construida de vivienda se mantienen en los primeros 10 a nivel...
de los tres períodos y según se observa en el mapa 5.2, coincide con los cantones hacia donde más creció la mancha urbana. En este caso, sólo se hace la comparación con el período 2001-2011, (al que se le adjunta las capas de crecimiento de cobertura urbana de la GAM), debido a la falta de información para igualar los demás períodos. El mapa muestra los cantones que mayor área de construcción presentaron entre 2001 y 2011. Las zonas de Escazú, Alajuela, Santa Ana, Heredia y La Unión, son las que lideran la tabla de crecimiento por área de construcción de vivienda y también corresponden a los sectores donde más creció la mancha urbana.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Escazú</td>
<td>549.309</td>
<td>Alajuela</td>
<td>1.043.736</td>
<td>Alajuela</td>
<td>783.646</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Alajuela</td>
<td>499.393</td>
<td>Escazú</td>
<td>975.248</td>
<td>Santa Ana</td>
<td>691.391</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>San José</td>
<td>407.781</td>
<td>Heredia</td>
<td>871.959</td>
<td>Escazú</td>
<td>611.007</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Cartago</td>
<td>380.248</td>
<td>Santa Ana</td>
<td>796.726</td>
<td>Heredia</td>
<td>577.937</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Curridabat</td>
<td>343.483</td>
<td>La Unión</td>
<td>745.023</td>
<td>Cartago</td>
<td>462.812</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Heredia</td>
<td>342.606</td>
<td>San José</td>
<td>719.403</td>
<td>San José</td>
<td>434.513</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Desamparados</td>
<td>261.530</td>
<td>Cartago</td>
<td>668.934</td>
<td>La Unión</td>
<td>377.223</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Vázquez de Coronado</td>
<td>241.904</td>
<td>Curridabat</td>
<td>632.986</td>
<td>San Pablo</td>
<td>253.264</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>La Unión</td>
<td>233.891</td>
<td>Desamparados</td>
<td>502.306</td>
<td>Curridabat</td>
<td>232.979</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Santa Ana</td>
<td>229.820</td>
<td>Moravia</td>
<td>413.406</td>
<td>San Rafael</td>
<td>229.648</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas de construcción del INEC.
Mapa 5.2. Área de construcción y ampliación de vivienda por cantón y crecimiento de la mancha urbana en la GAM. Período 2001 – 2011
El crecimiento de la mancha urbana en el cantón San José ha ocupado la mayor parte de espacios disponibles y aptos para la construcción durante los períodos 1984–2000 y 2001-2011. Sin embargo, cabe mencionar que un porcentaje corresponde no sólo al aumento horizontal del área urbanizada, sino, a las edificaciones de altura, por lo cual, los datos de área de construcción lo posicionan entre los primeros de la tabla. Este tipo de construcción ha empezado a desarrollarse principalmente sobre zonas que anteriormente estaban urbanizadas, contribuyendo así a la renovación urbana de la GAM, con edificios habitacionales y mixtos principalmente. Por el contrario, las demás zonas mencionadas con anterioridad, aún cuentan con espacio urbanizable de forma horizontal, por lo que se evidencia que la mancha urbana creció considerablemente y puede seguir creciendo.

Como aporte al área de construcción de vivienda en la GAM, los proyectos de vivienda de interés social, tienen una contribución importante no sólo en la dotación de vivienda, sino, en el crecimiento del área urbanizada. Desde 1987 al 2016 se han entregado 344.661 bonos familiares de vivienda y un porcentaje de esos bonos se ha entregado en la GAM. Lograr calcular ese porcentaje ha sido difícil, la única base de datos con la que se pudo contar fue los bonos por distrito del 2000 al 2011 y para igualar el proceso de cobertura urbana se calculó del 2001 al 2011 por cantón. En dicho período se entregaron a nivel nacional 114.922 bonos, de los cuales, 24.865 fueron en la GAM, lo que equivale a un 21,6% del total de bonos entregados en ese período. Entre el 2001 y el 2011, la mancha urbana de la GAM creció 109,1 km². El área que representa la construcción y ampliación de viviendas de la GAM en ese mismo período es de 10,01 km² y la cantidad de km² aportados por la construcción de viviendas con bonos es de 1,12 km², lo que indica que el 9,3% del área de viviendas construidas y ampliadas en la GAM corresponde al aporte de los bonos. No obstante, tanto el área total de construcción y ampliación de vivienda y el área de los bonos no contempla el porcentaje aportado por vías de comunicación y otras infraestructuras urbanas, las cuales si se ven reflejadas en el crecimiento de la mancha urbana. En la tabla 5.3, se muestra la cantidad de área por bono y total de la GAM por cantón en el período 2001-2011.
### Tabla 5.3. Bono Familiar de Vivienda y viviendas construidas y ampliadas de la GAM, período 2001-2011

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cantón</th>
<th>Área de Bonos (m2)</th>
<th>Área de Viviendas Construidas y Ampliadas entre 2001-2011 (m2)</th>
<th>% Área de bonos respecto a viviendas construidas y ampliadas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ALVARADO</td>
<td>34.425</td>
<td>55.635</td>
<td>61,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>OREAMUNO</td>
<td>85.995</td>
<td>179.192</td>
<td>48,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>POAS</td>
<td>32.805</td>
<td>74.865</td>
<td>43,8%</td>
</tr>
<tr>
<td>PARAISO</td>
<td>71.955</td>
<td>208.562</td>
<td>34,5%</td>
</tr>
<tr>
<td>ASERRI</td>
<td>47.115</td>
<td>145.542</td>
<td>32,4%</td>
</tr>
<tr>
<td>ALAJUECITA</td>
<td>50.220</td>
<td>186.905</td>
<td>26,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>DESAMPARADOS</td>
<td>114.660</td>
<td>502.306</td>
<td>22,8%</td>
</tr>
<tr>
<td>MORA</td>
<td>39.915</td>
<td>229.260</td>
<td>17,4%</td>
</tr>
<tr>
<td>CARTAGO</td>
<td>114.480</td>
<td>668.934</td>
<td>17,1%</td>
</tr>
<tr>
<td>ATENAS</td>
<td>33.345</td>
<td>202.007</td>
<td>16,5%</td>
</tr>
<tr>
<td>GOICOECHEA</td>
<td>45.180</td>
<td>275.067</td>
<td>16,4%</td>
</tr>
<tr>
<td>EL GUARCO</td>
<td>27.495</td>
<td>172.794</td>
<td>15,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>ALAJUELA</td>
<td>124.785</td>
<td>1.043.736</td>
<td>12,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>BARVA</td>
<td>29.115</td>
<td>324.691</td>
<td>9,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>TIBAS</td>
<td>12.105</td>
<td>144.787</td>
<td>8,4%</td>
</tr>
<tr>
<td>SAN JOSÉ</td>
<td>55.440</td>
<td>719.403</td>
<td>7,7%</td>
</tr>
<tr>
<td>HEREDIA</td>
<td>59.895</td>
<td>871.959</td>
<td>6,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>SANTA BARBARA</td>
<td>12.960</td>
<td>188.857</td>
<td>6,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>FLORES</td>
<td>12.555</td>
<td>243.216</td>
<td>5,2%</td>
</tr>
<tr>
<td>MORAVIA</td>
<td>20.655</td>
<td>413.406</td>
<td>5,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>VAZQUEZ DE CORONADO</td>
<td>10.080</td>
<td>216.752</td>
<td>4,7%</td>
</tr>
<tr>
<td>LA UNIÓN</td>
<td>30.600</td>
<td>745.023</td>
<td>4,1%</td>
</tr>
<tr>
<td>SANTO DOMINGO</td>
<td>9.495</td>
<td>323.186</td>
<td>2,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>SAN ISIDRO</td>
<td>5.985</td>
<td>207.735</td>
<td>2,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>SAN RAFAEL</td>
<td>9.135</td>
<td>393.576</td>
<td>2,3%</td>
</tr>
<tr>
<td>SAN PABLO</td>
<td>7.200</td>
<td>317.476</td>
<td>2,3%</td>
</tr>
<tr>
<td>CURRIDABAT</td>
<td>6.480</td>
<td>632.986</td>
<td>1,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>SANTA ANA</td>
<td>7.965</td>
<td>796.726</td>
<td>1,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>MONTES DE OCA</td>
<td>2.295</td>
<td>312.766</td>
<td>0,7%</td>
</tr>
<tr>
<td>BELEN</td>
<td>1.485</td>
<td>237.945</td>
<td>0,6%</td>
</tr>
<tr>
<td>ESCAZÚ</td>
<td>3.105</td>
<td>975.248</td>
<td>0,3%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td><strong>1.118.925</strong></td>
<td><strong>12.010.543</strong></td>
<td><strong>9,3%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>


En el gráfico 5.3 se aprecia los cantones que tuvieron mayor crecimiento en metros cuadrados de construcción de vivienda, el área de construcción de los bonos de vivienda y el porcentaje respecto al área de cada cantón. Alajuela, Escazú, Heredia, Santa Ana y La

\[28\] Para el cálculo del área de la cantidad de bonos, se utilizó un aprox. de 45 m2 por vivienda construida.
Unión, son los cantones que más área de construcción y ampliación de vivienda presentan. No obstante, los que mayor área de construcción de vivienda con bono tienen son Alajuela, Desamparados, Cartago, Oreamuno y Paraíso. Escazú y Santa Ana, contrariamente están en las últimas posiciones de área construida con bono y Alajuela es el único cantón que mayor área posee en ambas variables. La relación porcentual del área construida con bonos respecto al área total construida por cantón se comporta distinto, ya que son Alvarado, Oreamuno, Poás, Paraíso y Aserri en orden consecutivo, los cantones que más área relativa de construcción de vivienda con bono tuvieron durante el período 2001-2011.

**Gráfico 5.3. Bono Familiar de Vivienda y viviendas construidas y ampliadas de la GAM por cantón, período 2001-2011 (m²)**


En el mapa 5.3, se muestra la distribución espacial del área de viviendas construidas con bonos por cantón, los cuales corresponden al mismo tiempo a los cantones con mayor cantidad de bonos entregados en el período 2001-2011, ya que como se explicó anteriormente, la variable de cantidad de bonos se multiplicó por un área promedio de 45 m². Además se incluye en el mismo mapa la representación del área de construcción y ampliación de viviendas en la GAM, la cual coincide en algunos casos con el área de bonos.

De la información anterior se desprenden varios aspectos importantes de resaltar. Por un lado, los cantones en los cuales los BFV tienen una mayor participación relativa respecto al área total de construcción residencial son aquellos que dentro de la GAM mantienen características menos urbanas, es decir, aún presentan condiciones rurales. Por el
contrario, los cantones con menor participación relativa de los Bonos Familiares de Vivienda (BFV) en el total del área de construcción residencial, en el periodo señalado, son aquellos que presentan condiciones de mayor desarrollo urbano.

Caso especial es el del cantón de Alajuela, que tiene una alta participación en todas las variables, esto se debe a que este cantón cuenta con un extenso territorio y en el cual existen diferentes zonas: urbanas, rurales y mixtas. Además y en adición a lo anterior y como se expresa en los mapas, es una de las zonas de la GAM, donde quedan terrenos aun sin construir y aptos para ese fin.
Mapa 5.3. Área de construcción según cantidad de bonos familiares de vivienda entregados en la GAM por cantón. Período 2001 – 2011

SIMBOLOGÍA
- Cantones de la GAM
- Ático de contención de la GAM
- Límite de la GAM

Área Constr. y Ampl. Vivienda (m²)
- 0 - 502306: Omblido
- 502307 - 1043736

Área Bonos (m²)
- 1485 - 7965
- 7966 - 20855
- 20856 - 47115
- 47116 - 85985
- 85986 - 124785

Fuente: FUPROVI-UNINI
INEC
Proyección CTRM05
Elaboración y Diseño:
Jaime Aguilar Arias
13/06/2017
5.6 Población y vivienda en la GAM en los períodos censales

5.6.1 1984-2000: un fuerte aumento y desplazamiento de la población hacia las periferias

El primer periodo que abarca el lapso del censo de 1984 al censo del 2000, se caracterizó por tener un fuerte crecimiento de la población (en algunos distritos el crecimiento era superior al 100% entre 1984 y 2000) (mapa 5.4)\textsuperscript{29}. Este proceso se dio sobre todo en los distritos alejados de los centros urbanos, límitefes al anillo de contención o afuera del anillo de contención. Esta característica de crecimiento, expuesta en varios informes, llama la atención ya que en 1982 se estableció, gracias al Plan GAM 82, el anillo de contención. Este plan implicaba la restricción de nuevas construcciones fuera de los núcleos urbanos existentes con el fin de “orientar el crecimiento de esta región del país, concentrando al máximo las actividades urbanas”, de “Distribuir la población en las áreas prioritarias de desarrollo con las densidades más factibles para cada área”, de “estructurar las vías de acuerdo con el patrón de crecimiento propuesto (Polinuclear y de este a oeste)” y de reducir el “crecimiento desordenado” (PEN, 2014).

\textsuperscript{29} Los mapas de los distritos de la GAM están etiquetados con el código del distrito para no saturar el área de impresión y a la vez facilitar su interpretación. En el anexo 2 se adjunta una tabla con el listado de los distritos de la GAM y sus respectivos códigos para identificarlos.
Mapa 5.4. Porcentaje de evolución poblacional y saldo migratorio en la GAM. Período 1984 – 2000
El Plan GAM de 1982 se diseñó en un contexto de fuerte crecimiento demográfico, con “tasas de crecimiento demográfico intercensal importantes, del 2,32% entre 1963 y 1983” (PEN, 2014). Sin embargo, el planteamiento del Plan GAM en cuanto aumentar la concentración poblacional urbana dentro del anillo de contención no se tradujo en los hechos. Como lo afirma el informe GEOGAM en 2004, al igual que se puede observar en el mapa 5.4, el crecimiento poblacional de la GAM durante este periodo se concentró en cantones como Vázquez de Coronado, Moravia, San Isidro, San Rafael, Barva, Santa Bárbara, Alajuela, Poás, Atenas, Curridabat, La Unión, entre otros (MIVAH, 2006).

A su misma vez, los distritos urbanizados situados en el centro del cantón de San José (El Carmen, Catedral, Merced, Hospital y Mata Redonda, respectivamente con -43,45%, -28,89%, -11,01%, -10,78% y -1,73%), así como de Heredia (Heredia centro con -5,8%), Desamparados (Desamparados centro con -16%), Goicoechea (Guadalupe con -7% o Ipís con 0,01%), Santo Domingo (Santo Domingo Centro con 2,96%) o Cartago (Oriental con -11,01%), tuvieron una tasa de evolución de la población negativa o ligeramente positiva entre los dos periodos, confirmando así el descenso en la densidad demográfica en los territorios más urbanizados.

Este crecimiento de la población es el resultado de dos situaciones. En primer lugar, producto del crecimiento natural de la población, es decir la cantidad de población resultante de la diferencia de los nacimientos y de las defunciones en un periodo dado. Al calcular el crecimiento natural en la GAM durante el periodo 1984-2000, en el gráfico 5.4, se observa que la región obtuvo un crecimiento natural estable entre 1984 y 1990, donde el crecimiento se situó entre 31.000 y 34.500 personas. A partir del año 1991, ese dato empezó a descender para llegar en el 2000 a la cifra de 30.000 personas. Este descenso no resulta tanto por los nacimientos, que fueron relativamente estables, sino por el aumento casi contínuo de las defunciones.

30 “En lo relativo al crecimiento demográfico, entre 1983 y 2000 la población en la GAM... incremento del 193%, ciertamente, la proyección poblacional trazada en el plan regional metropolitano de 1982... fue sobreapasada en casi un 14%. Sin embargo, esta duplicación en la cantidad de habitantes fue acompañada... por un aumento mayor —del 235%— en el área construida de la GAM entre 1980 y 2000. esto implica un descenso en la densidad demográfica del área construida en el territorio metropolitano, al contrario de la indicación expresa del plan metropolitano, que buscaba aumentar la concentración poblacional dentro del anillo de contención urbana” (PEN, 2014).
Gráfico 5.4. Crecimiento natural, nacimientos y defunciones de la población en la GAM. Período 1984-2000

De hecho, al estudiar los datos de la distribución demográfica por cohortes quinquenales entre 1984 y 2000 dentro de la GAM, se puede observar como la población de 65 años creció (96%), aunque su representación dentro de la población total disminuyó ligeramente, pasando de 6,22% de la población en 1984 a 5,92% en el 2000. El dato es más llamativo para la categoría de 20 años y menos. Al igual que la población de más de 65 años, esa categoría creció 41% entre los dos censos. Sin embargo, su peso en la población cayó, pasando de 60,39% a 41,39% en 16 años (Gráfico 5.5).

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
Gráfico 5.5. Comportamiento de la pirámide poblacional en la GAM. 1984 y 2000

Según se muestra en el gráfico 5.8, el peso de la población más joven disminuyó. Sin embargo, el valor absoluto aumentó, debido al fuerte aumento de la población al cual estaba sometida la región entre estos dos censos (60,84%).

Conocer y analizar estos datos es fundamental ante la necesidad que la sociedad se prepare ante la incorporación de jóvenes en el mercado laboral y que pueda responder a sus aspiraciones, en términos de consumo de la ciudad y de acceso a la vivienda.

Otro dato que se puede apreciar en el gráfico 5.5, de pirámide poblacional, es la presencia de un cóncavo entre las edades de 5 y 20 años, visibles en la pirámide de 1984. Este cóncavo, se aprecia menos en la pirámide del 2000. La explicación probablemente reside en el aporte migratorio. En efecto, si se estudia de manera detallada la pirámide en el 2000, el cóncavo que tendría que encontrarse entre las edades de 19 años a 34 años, ya no era tan visible. La migración de las personas en edad productiva tuvo que matizar el desajuste que existía en 1984.

Unido al proceso de crecimiento natural de la población otro dato que aporta al crecimiento es el proceso de migraciones. Sin embargo, los censos del INEC carecen de un seguimiento continuo de los desplazamientos migratorios a pesar de la importancia que tiene para la planificación socio-económica. Como lo explicaba Joop Alberts (1970), en “Migración Costa Rica”, “una encuesta de inmigración al Área Metropolitana y otras áreas de gran
atracción”… no sólo permiten obtener datos migratorios, sino que, “explican el porqué de los movimientos migratorios” (Alberts, 1970). Con esta limitación, el INEC obtiene el saldo migratorio gracias a los datos sobre el lugar de nacimientos y/o datos sobre el lugar de residencia 5 años antes del evento censal. Sin embargo, estos datos solo permiten exponer una radiografía de los movimientos migratorios a escala cantonal y de los últimos 5 años, basándose en un movimiento puntual situado entre los dos censos.

Para trabajar los movimientos migratorios a escala distrital, es posible utilizar el saldo migratorio aparente, utilizado en otros países. Este dato se obtiene indirectamente por la diferencia entre la variación total de la población entre los dos censos y el crecimiento natural. Hay que tomar en cuenta que este saldo migratorio está alterado por las imprecisiones de las variaciones de la población debido a los defectos de comparabilidad entre los dos censos. Otro límite de este método, es que no permite diferenciar la emigración y la inmigración dentro de los movimientos migratorios, además de los movimientos internos al país o externos. Se califica finalmente de saldo migratorio aparente, con el fin de tener en cuenta este margen de incertidumbre que existe en el dato31. Sin embargo, permite calcular el movimiento migratorio a escala distrital.

Al calcular el saldo migratorio entre 1984 y 2000, se observa y confirma que el Plan GAM del 82 no logró densificar la zona interior del anillo de contención. Los distritos situados dentro de las áreas más urbanas como en los cantones de San José, Heredia, Cartago, Goicoechea, Desamparados, notaron una emigración. Los distritos de Cinco Esquinas (Tibás), Desamparados centro (Desamparados), Hatillo, Hospital (San José) y Guadalupe (Goicoechea) encabezan el rango de distritos emigrantes con -29.635, -21.662, -14.735, -12.747 y -12.485 personas respectivamente. Si parece arriesgado exponer exactamente el destino de los flujos migratorios, se puede suponer que en su gran mayoría fueron a las zonas más periféricas de la GAM, ya que ese territorio concentraba los servicios, incluyendo las actividades financieras, comerciales y demás industrias de todo el país. El factor del aumento del precio de la tierra en los centros urbanos es otro posible factor que pudo entrar en cuenta a la hora de instalarse a las afueras de las ciudades. Por último, el acceso a los transportes privados, así como el mejoramiento de las infraestructuras que unen los centros entre ellos contribuyó seguramente en favorecer los distritos periféricos y en definitiva el crecimiento de la mancha urbana. De hecho, si en 1973, de acuerdo con Alvarado (2006), la relación vehículos por personas era de 1 vehículo por cada 31 personas en el país, esa relación bajo a 1/12 personas en 1997 y 1/6 personas en 2000 sabiendo que, de manera general, la GAM concentra alrededor del 70% de la flota vehicular

31 Se puede añadir que el Sr. Joop Albert en “migración interna en Costa Rica” indica que uno de los métodos para calcular la migración es de la forma siguiente:

“se comparan por ejemplo dos censos y se calcula el crecimiento total. Luego se determina el crecimiento vegetativo con base a las estadísticas de nacimientos y defunciones… la diferencia entre crecimiento total y vegetativo representa la migración neta entre los dos censos.” Es el método que fue utilizado en este informe. Sin embargo, el autor afirma que el método más confiable para calcular las migraciones es de utilizar los “datos sobre el lugar de nacimiento y/o datos sobre el lugar de residencia anterior y el tiempo de residencia en el lugar de empadronamiento” (Alberts, 1970).
Esta afirmación de las migraciones hacia las zonas más periféricas se verifica también con el resultado de las migraciones en las zonas suburbanas de los principales centros donde hubo inmigración. Se puede mencionar los distritos de Aguacaliente (Cartago), Patalillo (Vázquez de Coronado), San Rafael y Guácima (Alajuela), con 14.028, 8.741, 7.110 y 6.679 respectivamente. Sin embargo, los distritos donde las inmigraciones evidencian mayor fortaleza fueron sectores muy centralizados y/o urbanizados como Pavas (San José), Purral (Goicoechea), Patarrá (Desamparados), San Francisco (Heredia) y San Felipe (Alajuelita) con 24.341, 23.281, 21.689, 21.298 y 17.565 personas respectivamente. Estos distritos, excepto Purral que fue creado en este periodo, notaron también un crecimiento poblacional muy fuerte, 140,38%, 739,26%, 219,81%, 473,07% respectivamente. Este fenómeno de crecimiento de la población puede explicarse gracias al éxodo rural, es decir las personas que vivían en zonas rurales y fuera de la GAM. Esa tendencia empezó a partir de los años 50, “impulsados por el proceso de metropolización” como consecuencia de la concentración de las actividades económicas (MIVAH, 2006. p. 53).

No es de extrañar que la inmigración, asociada a la falta de planificación para albergar en buenas condiciones a los nuevos hogares que buscaban mejores trabajos en la ciudad fue propicio para la aparición de los asentamientos informales durante este periodo. La falta de planificación asociada al fuerte aumento de la población trajo como consecuencia la aparición de diferentes concentraciones de población de mismo nivel socio-económico, provocando así una segregación según los estratos socio-económicos. De hecho, el informe “GEO Gran área metropolitana del Valle Central de Costa Rica: Perspectivas del medio ambiente urbano 2006” mencionaba, con base en datos de los censos de 1984 y 2000, que “Las mayores concentraciones de habitantes pobres se ubican en unos cuantos distritos del Área Metropolitana de San José. Se pueden identificar once asentamientos con alta concentración de este tipo: La Carpio (Uruca), el este de Pavas, Guararí (San Francisco de Heredia), León XIII (Tibás), Ipís y Purral (Goicoechea), Tirrases (Curridabat), Los Guiao (Desamparados), San Felipe de Alajuelita, Sagrada Familia y Hatillo (San José) y Río Azul (MIVAH, 2006. p. 41).

Al estudiar la evolución del Déficit Habitacional Real (DHR) entre 1984 y 2000, se puede resaltar que los datos corresponden a lo dicho anteriormente. Es decir que los centros urbanos o zonas muy urbanizadas como en los distritos de los cantones de San José (Uruca con 508%, Pavas con 248% o Hatillo con 85%), Alajuelita (San Antonio con 172% y Alajuelita centro con 89,3%), Desamparados (Patarrá con 979% o San Miguel con 127%), Heredia (San Francisco con 789% o Ulloa con 202,3%), fueron los que más crecieron con respecto a esos datos. Pocos son los distritos que vieron una mejoría del déficit habitacional real, en los cuales se puede mencionar los distritos céntricos de San José (Catedral con -17,5%, Carmen con -16%, Hospital con -6%) además de los distritos más lejanos del centro del cantón de Orosi (Chichic con -61% y Paraíso con -18%). Los distritos de San José tuvieron una disminución al mismo tiempo de la cantidad de viviendas con -27% para Carmen, -17,7% para Catedral y de manera más débil, Hospital con -4%, lo cual puede explicar el descenso del DHR. Es decir que entre 1984 y el 2000, en casi toda la GAM, el estado de del país (Ministerio de salud, 2016. p. V).
las viviendas empeoró. Al utilizar la clasificación del Déficit Habitacional Tradicional, se obtiene resultados similares. Los distritos que más aumento experimentaron del DH fueron los de Patarrá de Desamparados (929%), San Francisco de Heredia (681%), la Uruca y Pavas de San José (respectivamente 569% y 191%), San Felipe de Alajuelita (505%) y Tirrases de Curridabat (175%).

Otro dato que confirma lo dicho anteriormente, fue el avance del déficit cuantitativo de viviendas entre 1984 y 2000. En la GAM, el porcentaje aumentó un 46% y los aumentos más significativos tanto en absoluto como en relativo tuvieron lugar en los distritos de Patarrá del cantón Desamparados (936%), seguido por San Felipe del cantón Alajuelita (750%), San Francisco y Ulloa del cantón Heredia (684% y 326% respectivamente), La Uruca del cantón San José (445%) y Tirrases del cantón Curridabat (387%).

Comparando estos datos con los de los hogares con necesidades básicas insatisfechas, se puede observar que, en el año 2000, los distritos con el porcentaje de necesidades más elevado eran los que se situaban al oeste o al límite del anillo de contención. Además, los distritos situados al oeste y dentro del anillo de contención, tuvieron un fuerte porcentaje de hogares con esas carencias. En la primera categoría se puede mencionar los distritos de San Isidro del cantón Atenas con el 61% de los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha, seguido de Rancho Redondo de Goicoechea (53%), de San Isidro del Guarco (53%), Potrero Cerrado de Oreamuno (49%), San Antonio de Alajuelita (49%), Salitral (48%) y Patarrá de Desamparados (48%).

Finalmente, el porcentaje de población que nació en otro país o cantón, confirma el fenómeno migratorio que se desarrolló en la GAM entre 1984 y 2000. En 1984, en 36 distritos, el 50% de la población provenía de otro cantón o país, en los cuales estaban incluidos todos los distritos de Curridabat y de Tibás. Al contrario, los distritos más lejanos de los centros urbanos representaban los porcentajes más bajos como Tierra Blanca (5,87%), Cachi (6,71%), Llano Grande (6,77%) y Cot (7,53%), todos situados en la provincia de Cartago. En el año 2000, ya eran 45 los distritos que tenían más de la mitad de la población proveniente de otro cantón o país. Los distritos de Tierra Blanca, Cachi y Cot eran todavía los que menos albergaban poblaciones provenientes de afuera, aunque el
porcentaje aumentó (7,35 %, 7,89 % y 9,83 % respectivamente). Los distritos situados en las provincias de Alajuela y Heredia, provincias que se desarrollaron enormemente, vieron sus porcentajes aumentar de manera significativa, sobre todo los distritos más periféricos, reforzando así el fenómeno de territorios atractivos para la población (mapa 5.4).

En resumen, durante este periodo, si el plan GAM 82 tuvo la voluntad de controlar el crecimiento urbano dentro de los límites establecidos, solo se logró frenar el crecimiento pero no consiguió cambiar la tendencia. De hecho, durante el periodo 1984-2000, ya se podía apreciar los problemas que hoy en día afectan de manera más intensa la GAM con el aumento progresivo de los medios de transporte privado (congestión vehicular), con el aumento de las áreas construidas. Ese desarrollo causó una mayor presión en las zonas naturales y agropecuarias. Por consecuencia, la cobertura forestal en la GAM disminuyó de 158.569,2 ha en 1990 a 102.574 ha en 2000, representando una pérdida del 35% de la cobertura forestal de la GAM. Dentro de las áreas protegidas de la GAM, esa cobertura disminuyó 8,52% (pasando de 89.207,5 ha en 1990 a 81.606,6 ha en 2000). El dato más preocupante se sitúa fuera de esos anillos de protección, donde la disminución fue de 69,76% (pasando de 69.361,7 ha en 1990 a 20.968,3 ha en 2000). La extensión urbana que se llevó acabo tuvo como efecto la “impermeabilización de los suelos, obstaculizando la recarga de acuíferos (nuevamente al norte de la GAM) y provocando grandes escorrentías e inundaciones en partes bajas de las zonas construidas. Además, hay un efecto de contaminación de suelos y acuíferos producido por la deposición de desechos sólidos en botaderos inapropiados a lo largo y ancho del territorio metropolitano, y por el uso de tanques sépticos en crecientes zonas residenciales” (PEN, 2014. p. 51, 179). El conjunto de estos fenómenos creó una región metropolitana cada vez más segregada, las personas con menos recursos económicos se ubicaron en zonas rurales cada vez más periféricas, en zonas de alta pendiente tipo márgenes de ríos y estribaciones de montaña, zonas afectadas por el riesgo de deslizamiento de tierras en caso de fuerte lluvias o sismos, por el riesgo de inundaciones o en zonas más urbanas, pero con poco valor económico de la tierra, donde las condiciones de vida eran muy difíciles.

Al inverso, las personas de altos ingresos se concentraron en zonas de baja densidad; donde la calidad de vida iba mejorando conforme se alejaban de los centros urbanos, pero en zonas equipadas de una multitud de servicios e infraestructuras (PEN, 2014. p. 41). El resultado de este desarrollo fue un crecimiento incontrolado de la mancha urbana, ejerciendo una presión cada vez más aguda en las zonas naturales.

33 Algunos estudiosos del tema urbano indican que esta expansión territorial acelerada de la urbanización en el valle central de Costa Rica se logró moderar a partir del decreto ejecutivo del plan regional metropolitano en 1982 (PEN, 2014. p. 51).
5.6.2  2001 - 2011, un modelo de desarrollo que no logró revertirse

El período anterior se caracterizó por un fuerte crecimiento de la población, una extensión significativa de la mancha urbana y una presión cada vez mayor sobre las zonas naturales y/o agropecuarias: El período entre los dos últimos censos se caracterizó por seguir la misma tendencia, aunque matizado en algunos aspectos.

Ante todo, se puede mencionar que frente a la situación que estaba viviendo el país y en especial la Gran Área Metropolitana, se realizaron varios avances en materia urbana y territorial. Como principal logro, se puede mencionar las diferentes reformas que se pusieron en marcha para actualizar el Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana:

- la creación en 2001 del Consejo Nacional de Planificación Urbana 1 y su brazo técnico: la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que adoptó en la fase 1 del PNDU “un modelo de desarrollo urbano para el país que se fundamentaría en el concepto de ciudad humana” basado en los principios de “El ser humano”, “El ambiente” y “las infraestructuras y servicios” (PNDU, 2001).
- En 2002 se trabajó en la fase 2 del PNDU con el fin de fortalecer los instrumentos de planeamiento y gestión en materia territorial y urbana, además de los mecanismos de coordinación interinstitucional para la planificación del ámbito municipal y nacional (PNDU, 2002).
- En 2003 con el PRUGAM con el fin de actualizar y reelaborar un nuevo plan regional urbano de la GAM, de elaborar las directrices metropolitanas además de tener actualizados y en funcionamiento los 31 planes reguladores de los cantones que forman la GAM y finalmente el mejoramiento de la cultura urbana en los niveles institucionales sectoriales, los poderes locales y la ciudadanía en general (Rodríguez, 2007).

Además, durante la primera década del siglo 21, se presentaron ante el INVU 23 de los 31 planes reguladores de la GAM, documento urbanístico a escala cantonal (La Nación, 2016). No obstante, muchos de estos planes reguladores no han sido aprobados hasta la fecha.

A pesar de estos avances, el modelo basado en el crecimiento poblacional de los distritos hacia la periferia o fuera del anillo de contención, siguió tomando fuerza. En la tabla 5.4 se muestran los distritos que más crecieron y los que más disminuyeron en cuanto a población. Los distritos más céntricos y más urbanos, eran cada vez más los que vieron disminuir la población. Entre 1984 y 2000, eran 12 los distritos que perdieron población para un total de 47.406 habitantes, entre el 2000 y el 2011 fueron 42 los distritos con una evolución negativa, para una suma de 84.235 personas. Habría que matizar esta última cifra dado el hecho de que algunos distritos fueron segregados durante el período, como Patarrá o Paraíso, representando casi 30.000 habitantes menos (mapa 5.5).
### Tabla 5.4. Evolución poblacional de la GAM. Período 2001 - 2011

<table>
<thead>
<tr>
<th>Código del distrito</th>
<th>Nombre del distrito</th>
<th>Evolución entre el 2000 y el 2011</th>
<th>Código del distrito</th>
<th>Nombre del distrito</th>
<th>Evolución entre el 2000 y el 2011</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>10307</td>
<td>Patarrá³⁴</td>
<td>-58,10%</td>
<td>30801</td>
<td>El Tejar</td>
<td>33,98%</td>
</tr>
<tr>
<td>30201</td>
<td>Paraíso*</td>
<td>-38,32%</td>
<td>40205</td>
<td>Santa Lucía</td>
<td>35,72%</td>
</tr>
<tr>
<td>10802</td>
<td>San Francisco</td>
<td>-20,38%</td>
<td>20108</td>
<td>San Rafael</td>
<td>36,98%</td>
</tr>
<tr>
<td>10103</td>
<td>Hospital</td>
<td>-20,29%</td>
<td>40304</td>
<td>Paracito</td>
<td>39,09%</td>
</tr>
<tr>
<td>10101</td>
<td>Carmen</td>
<td>-19,58%</td>
<td>40206</td>
<td>San José de la Montaña</td>
<td>41,46%</td>
</tr>
<tr>
<td>11304</td>
<td>León XIII</td>
<td>-16,70%</td>
<td>11403</td>
<td>La Trinidad</td>
<td>43,08%</td>
</tr>
<tr>
<td>10104</td>
<td>Catedral</td>
<td>-15,68%</td>
<td>40703</td>
<td>La Asunción</td>
<td>45,23%</td>
</tr>
<tr>
<td>10801</td>
<td>Guadalupe</td>
<td>-12,90%</td>
<td>40802</td>
<td>Barrantes</td>
<td>45,59%</td>
</tr>
<tr>
<td>11301</td>
<td>San Juan</td>
<td>-12,82%</td>
<td>40602</td>
<td>San José</td>
<td>45,96%</td>
</tr>
<tr>
<td>30307</td>
<td>San Ramón</td>
<td>-12,63%</td>
<td>40505</td>
<td>Concepción</td>
<td>46,15%</td>
</tr>
<tr>
<td>30102</td>
<td>Occidental</td>
<td>-11,11%</td>
<td>10906</td>
<td>Brasil</td>
<td>46,77%</td>
</tr>
<tr>
<td>10108</td>
<td>Mata Redonda</td>
<td>-10,81%</td>
<td>11003</td>
<td>San Antonio</td>
<td>48,42%</td>
</tr>
<tr>
<td>10105</td>
<td>Zapote</td>
<td>-9,99%</td>
<td>40803</td>
<td>Llorente</td>
<td>49,15%</td>
</tr>
<tr>
<td>10102</td>
<td>Merced</td>
<td>-9,64%</td>
<td>40204</td>
<td>San Roque</td>
<td>50,50%</td>
</tr>
<tr>
<td>11501</td>
<td>San Pedro</td>
<td>-9,60%</td>
<td>40504</td>
<td>Ángeles</td>
<td>50,91%</td>
</tr>
<tr>
<td>40301</td>
<td>Santo Domingo</td>
<td>-8,70%</td>
<td>40402</td>
<td>San Pedro</td>
<td>52,85%</td>
</tr>
<tr>
<td>10110</td>
<td>Hatillo</td>
<td>-8,00%</td>
<td>30109</td>
<td>Dulce Nombre</td>
<td>62,08%</td>
</tr>
<tr>
<td>40101</td>
<td>Heredia</td>
<td>-7,40%</td>
<td>30303</td>
<td>San Juan</td>
<td>68,68%</td>
</tr>
<tr>
<td>10111</td>
<td>San Sebastián</td>
<td>-7,35%</td>
<td>11803</td>
<td>Sánchez</td>
<td>70,45%</td>
</tr>
<tr>
<td>11302</td>
<td>Cinco Esquinas</td>
<td>-7,12%</td>
<td>10903</td>
<td>Pozos</td>
<td>72,69%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

³⁴ Patarrá y Paraíso experimentaron segregaciones de sus territorios, con importantes grupos de población.
Mapa 5.5. Porcentaje de evolución poblacional y saldo migratorio en la GAM. Periodo 2001 - 2011

Porcentaje de evolución poblacional en la GAM por distrito. Periodo 2001 - 2011

Saldo migratorio de la población de la GAM por distrito. Periodo 2001 - 2011
Claramente, el proceso siguió un rumbo diferente al previsto por el Plan GAM 82, con una intensificación del despoblamiento de los centros urbanos. Lo interesante es ver cómo el fenómeno de emigración se propagó hacia varios distritos céntricos. El fenómeno fue mucho más intenso en los distritos céntricos urbanos como se muestra en la siguiente tabla 5.5. Sin embargo, este fenómeno de emigración también se observó en distritos más periféricos del anillo de contención y los que se localizan fuera de este límite, aunque esa emigración fue más leve.
### Tabla 5.5. Comportamiento de la migración en los distritos de la GAM. Período 2001 - 2011

<table>
<thead>
<tr>
<th>Código del distrito</th>
<th>Nombre del distrito</th>
<th>Evolución entre el 2000 y el 2011</th>
<th>Código del distrito</th>
<th>Nombre del distrito</th>
<th>Evolución entre el 2000 y el 2011</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>10307</td>
<td>Patarrá</td>
<td>- 19.269</td>
<td>30303</td>
<td>San Juan</td>
<td>5.119</td>
</tr>
<tr>
<td>10109</td>
<td>Pávatas</td>
<td>- 17.150</td>
<td>10903</td>
<td>Pozos</td>
<td>4.849</td>
</tr>
<tr>
<td>30201</td>
<td>Paraíso</td>
<td>- 17.110</td>
<td>11403</td>
<td>La Trinidad</td>
<td>3.977</td>
</tr>
<tr>
<td>10110</td>
<td>Hatillo</td>
<td>- 10.878</td>
<td>40102</td>
<td>Mercedes</td>
<td>3.624</td>
</tr>
<tr>
<td>10111</td>
<td>San Sebastián</td>
<td>- 8.599</td>
<td>20108</td>
<td>San Rafael</td>
<td>3.475</td>
</tr>
<tr>
<td>10301</td>
<td>Desamparados</td>
<td>- 8.488</td>
<td>40104</td>
<td>Ulloa</td>
<td>3.261</td>
</tr>
<tr>
<td>10103</td>
<td>Hospital</td>
<td>- 8.417</td>
<td>30302</td>
<td>San Diego</td>
<td>2.828</td>
</tr>
<tr>
<td>20101</td>
<td>Alajuela</td>
<td>- 7.269</td>
<td>30801</td>
<td>El Tejar</td>
<td>2.756</td>
</tr>
<tr>
<td>10801</td>
<td>Guadalupe</td>
<td>- 6.680</td>
<td>30109</td>
<td>Dulce Nombre</td>
<td>2.718</td>
</tr>
<tr>
<td>11304</td>
<td>León XIII</td>
<td>- 5.679</td>
<td>40803</td>
<td>Llorente</td>
<td>2.577</td>
</tr>
<tr>
<td>11801</td>
<td>Curridabat</td>
<td>- 5.252</td>
<td>30304</td>
<td>San Rafael</td>
<td>2.529</td>
</tr>
<tr>
<td>11301</td>
<td>San Juan</td>
<td>- 5.242</td>
<td>40504</td>
<td>Ángeles</td>
<td>2.384</td>
</tr>
<tr>
<td>11501</td>
<td>San Pedro</td>
<td>- 5.032</td>
<td>20110</td>
<td>Desamparados</td>
<td>2.278</td>
</tr>
<tr>
<td>11004</td>
<td>Concepción</td>
<td>- 4.709</td>
<td>20105</td>
<td>Guácima</td>
<td>2.099</td>
</tr>
<tr>
<td>30301</td>
<td>Tres Ríos</td>
<td>- 4.377</td>
<td>40602</td>
<td>San José</td>
<td>2.062</td>
</tr>
<tr>
<td>10104</td>
<td>Catedral</td>
<td>- 4.295</td>
<td>11803</td>
<td>Sánchez</td>
<td>1.899</td>
</tr>
<tr>
<td>40901</td>
<td>San Pablo</td>
<td>- 4.048</td>
<td>30305</td>
<td>Concepción</td>
<td>1.857</td>
</tr>
<tr>
<td>40101</td>
<td>Heredia</td>
<td>- 3.945</td>
<td>10607</td>
<td>Salitrillos</td>
<td>1.697</td>
</tr>
<tr>
<td>10805</td>
<td>Ipís</td>
<td>- 3.858</td>
<td>40505</td>
<td>Concepción</td>
<td>1.584</td>
</tr>
<tr>
<td>10105</td>
<td>Zapote</td>
<td>- 3.833</td>
<td>40703</td>
<td>La Asunción</td>
<td>1.508</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.

Comparando la evolución entre 1984-2000 donde había más distritos de inmigración que de emigración, contrariamente hubo la misma cantidad de distritos con una emigración mayor (85 distritos) entre el 2001 y el 2011. Sin embargo, a escala de la GAM, hubo una

---

35 La migración es el desplazamiento de población que se produce desde un lugar de origen a otro destino, con cambio de la residencia habitual. La emigración, es de donde sale la población y la inmigración, donde llegan los "migrantes".
emigración de 96.812 personas. Dicho de otra manera, con ese dato, se puede afirmar que en la GAM se fueron más personas que las que llegaron (mapa 5.5). El aumento de la población del 9,7% que hubo entre el 2000 y el 2011 (frente al aumento del 60,9% que hubo entre 1984 y 2000) se debe sobre todo al crecimiento natural de la población. Este crecimiento siguió disminuyendo, pasando de 31.982 personas en 1984 a 30.507 personas en 2000 y 24.465 personas en 2011. Si ese crecimiento natural disminuyó en la GAM, fue por una tendencia a la baja de los nacimientos (37.278 nacimientos en 1984, 38.965 en 2000 y 34.820 nacimientos en 2011) y un aumento de las defunciones (pasando de 5.496 personas en 1984 a 8.597 en 2000 y 10.258 en 2011) (Gráfico 5.6).

**Gráfico 5.6. Crecimiento natural de la población en la GAM. Período 1984 – 2013**

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
Gráfico 5.7. Comportamiento de la pirámide poblacional en la GAM. Períodos 2001-2011

Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.


Fuente: FUPROVI-UNIN, 2017. Con base en las estadísticas del INEC.
La distribución de la población por grupos etarios mantuvo la misma tendencia de los dos censos anteriores, es decir, si el rango de población de 10 a 15 años era el más numeroso en 2000, en 2011 fue el rango 20-25 años. Asociado a un descenso de los nacimientos. El peso de la población de 20 años o menos siguió bajando (pasando de 41,4% en 2000 a 33,16% en 2011). En cuanto al peso de la población de 65 años y más, este aumentó, pasando de 5,93% en 2000 a 7,76% en 2011. En términos absolutos, este último rango creció de un 43,6% a diferencia de los de 20 años y menos que disminuyeron un 12,2% entre los dos últimos censos (Gráficos 5.7 y 5.8). Estos movimientos implican una modificación en la demanda de la población de la GAM. Con proyección al futuro, es importante prever el posible envejecimiento de la población para poder prestar servicios de calidad y desarrollar infraestructuras adaptadas a tales poblaciones.

Más allá de las explicaciones de estas tendencias, estos datos, tanto el de migración como el de crecimiento natural en la GAM, demuestra que la población en la GAM se estabilizó, aunque al mismo tiempo, la GAM, en su globalidad, expulsó población. Si el factor calidad de vida puede influir en las decisiones de las migraciones, los datos a disposición no permiten establecer de manera precisa las razones y también, como se mencionó anteriormente, el destino de esas migraciones a nivel distrital. No obstante, ciertos territorios dentro de la GAM surgieron como atractivos, como se muestra en la anterior tabla 5.5, esos distritos fueron los que más habitantes atrajeron y como característica en común, son muy alejados de los centros urbanos de cada ciudad.

A diferencia de la evolución entre 1984 y 2000 donde se notaba que la población nacía y vivía cada vez más en un cantón diferente, el porcentaje de la población que nació en otro cantón o país no resultó mayor cambio entre el 2001 y el 2011. Todavía los distritos situados en cantones urbanizados como Curridabat, La Unión, Escazú, Santa Ana o Heredia eran los que más abarcaban población extranjera en el cantón y los distritos más lejanos como Cachí y Orosí del cantón Paraíso (8,9% y 12,18% respectivamente), Tierra Blanca de Cartago (10,01%) y Cot de Oreamuno (12,03%) eran los que la población de otro cantón o país en el distrito era la más débil.

Aunque la tendencia de que la población se estaba estabilizando, no limitó el crecimiento de la mancha urbana. Entre 1984 y 2000, la mancha urbana creció alrededor de un 168% (pasó de 7.912,05 ha a 21.209,7 ha entre estas dos fechas). Entre el año 2000 y 2011, la mancha urbana se expandió alrededor del 51,42% (se estima un aumentó 10.906,5 ha), teniendo un total de 32.116,2 ha de área urbanizada en la GAM en el 2011. En estos datos, se destaca el crecimiento fuera del anillo de contención, recordando que ese tenía como principal meta frenar el crecimiento urbano. Entre 1984 y 2000 la superficie fuera del anillo de contención aumentó un 651% (pasando de 419,29 ha a 3.150,9 ha), y entre el 2001 y el 2011, esa misma mancha se expandió 128% (4.052,76 ha), para un total de 7.203,66 ha de área urbanizada fuera del anillo de contención y dentro de la GAM en el 2011.

En definitiva, la GAM siguió su modelo de crecimiento que se desarrolló entre 1984 y 2000, es decir un modelo de “crecimiento desordenado de la mancha urbana, fundamentalmente lineal y centrífugo (en forma radial concéntrica, o tentacular), siguiendo la red vial” (PEN, 2014). De hecho, no es de extrañar la congestión vial que hoy en día existe, con un aumento
de contaminación atmosférica y sónica. Además de estos factores negativos de la congestión vial, “se estima que la pérdida de tiempo de desplazamiento fue equivalente a un 1,9% del PIB en 2005 y a un 2,0% del PIB en 2009 (aproximadamente $590 millones)” (PEN, 2014. p. 22). Como fue mencionado anteriormente, el crecimiento desordenado de la mancha urbana de la GAM provoca impermeabilización de los suelos, inundaciones en ciertas zonas urbanas, entre otros problemas. Además, La falta de un sistema eficaz de recolección y de tratamiento de los desechos sólidos, agregado a un uso mayoritario de tanques sépticos en zonas residenciales, propicia una contaminación de los suelos, pero también de los ríos, siendo ese último probablemente uno de los “más graves impactos de largo plazo provocados por el crecimiento urbano metropolitano” (MIVAH, 2006. p. 56)36.

Ese crecimiento desordenado, fomentado por la presión del mercado inmobiliario en "un contexto económico altamente especulativo, agravado por la pérdida de valor de los productos y los factores de producción agropecuarios, así como por la desregulación o la falta de controles efectivos sobre el proceso urbanístico" perjudica seriamente a la calidad de vida de los habitantes, además de dificultar la integración de las personas con menos recursos económicos (MIVAH, 2006).

En cuanto a las viviendas, pocos datos mejoraron entre los dos censos. Es correcto afirmar que el Déficit Cualitativo Tradicional como el Déficit Habitacional Tradicional mejoraron frente al 2000. Dentro de este conjunto de datos, el más relevante puede ser el déficit cualitativo real37 que al nivel de la GAM mejoró a un 31,1%, porcentaje menor entre el censo de 1984 y 2000 (83,1%). Este déficit aumentó en algunos distritos como Sánchez de Curridabat (243,2%) en San Juan del cantón La Unión (145,1%), San Antonio del cantón de Alajuelita (85,5%), en San José del cantón San Isidro (85%) o en Brasil del cantón Santa Ana (69,1%). Estos distritos se caracterizan por estar fuera del anillo de contención o bien al límite. Sin embargo, en los cantones más urbanos el déficit habitacional real disminuyó, entre ellos Hospital y Catedral del cantón San José (-15,37% y -2,9%), San Pablo del mismo cantón (-4,3%) o Cinco Esquinas del cantón Tibás (3%). La disminución en los distritos más urbanos como en los de la capital se puede explicar de la misma manera que entre 1984 y 2000. Es decir, gracias a la disminución de la cantidad de vivienda, generalmente reemplazadas por edificios no residenciales (Hospital con -12,8% y Catedral con -4,8%). En cuanto al distrito de Merced, las viviendas aumentaron ligeramente. Esa mejora del déficit habitacional real es finalmente más relevante en distritos como Cinco Esquinas que al mismo tiempo aumentó la cantidad de viviendas (1,4%) y aún más en San Pablo, donde la cantidad de viviendas aumentó un 10,4%. Los distritos que observaron un aumento notable de las viviendas fueron también los que mayor aumento del déficit habitacional real notó como en Sánchez (95%), Dulce Nombre (89,3%) y San Juan (88,8%).

36 Es de esperar que con el proyecto en construcción del alcantarillado sanitario en el Área Metropolitana de San José, al menos este impacto deje de ser una preocupación o que se minimice su magnitud.
37 Dato que agrupa la suma de las viviendas en estado malo y regular además de aquellas viviendas en estado bueno pero que presentan algún componente en estado regular y las que estando del todo buenas, presentan hacinamiento.
Si se compara estos datos, con las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el año 2000, los distritos con el mayor porcentaje de hogares con al menos una NBI fueron los que se situaban fuera o al límite del anillo de contención. Los distritos situados dentro del anillo de contención así mismo como los del Oeste fueron los que más tuvieron hogares con necesidades básicas insatisfechas.

Los distritos San Isidro del cantón Atenas (61% de los hogares con al menos una NBI), Rancho Redondo de Goicoechea (53%), San Isidro de El Guarco (53%), Potrero Cerrado de Oreamuno (49%), San Antonio de Alajuelita (49%), Salitral (48%) y Patarrá de Desamparados (48%) fueron los que acapararon los porcentajes más altos. En el caso de los distritos situados en el interior del anillo de contención, San Rafael, Guácima y Río Segundo de Alajuela (43%, 37% y 36% respectivamente) o Pozos de Santa Ana (33%), fueron los que encabezaron los distritos del Oeste. Parece apreciarse que los distritos muy urbanizados se alejan de los altos porcentajes, el caso de los distritos de Uruca, Pava y Hospital de San José (47%, 31% y 32% respectivamente) y León XIII y Cinco Esquinas de Tibás (41% y 32%), fueron la excepción.

Finalmente, en la GAM, los distritos con un porcentaje alto de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha fueron menos numerosos y los que presentaban los mayores porcentajes se encontraban fuera del anillo de contención. En el 2000, la media era de 17% de los hogares en toda la GAM, esa media bajó a 13% en 2011. Sin embargo, distritos urbanos como los que acababan de ser mencionados, estaban frente a un desafío que resultó demasiado grande para poder mejorar de manera significativa la situación.

En cuanto al Déficit Cuantitativo, aumentó de manera significativa en los distritos de los cantones Cartago (Dulce Nombre, Oriental, Carmen y Aguacaliente con 391%, 258%, 120% y 99% respectivamente) y Alajuelita (Alajuelita centro con 158%). Durante todo el período de 1984 hasta 2011, fue el distrito de San Felipe (Alajuelita) que aumentó de manera importante su déficit cuantitativo, pasando de 28 viviendas en 1984 a 309 en 2011, representando un aumento de 1.003%, seguido de San Francisco (Heredia) con 696% (pasando de 63 viviendas en 1984 a 502 en 2011) y Aguacaliente (Cartago) con 506% (pasando de 45 viviendas en 1984 a 273 en 2011). Sin embargo, en el 2011 el distrito con mayor déficit cuantitativo era Pava (San José), con una necesidad de 641 viviendas, seguido de San Francisco (Heredia) con 502 viviendas, San Pedro de Alajuelita con 350 viviendas, Los Guido (Desamparados) con 343 viviendas y finalmente Hatillo (San José) con 310 viviendas. De hecho, los distritos más urbanizados fueron los más afectados por este dato. De manera contraria, los distritos de Goicoechea (Rancho Redondo), de Atenas (San José, Escobal y Santa Eulalia) y de Curridabat (Sánchez), fueron los menos afectados con una necesidad inferior a 10 viviendas.

5.7.1 Anillo de contención de la GAM y sus límites, dos zonas interrelacionadas

A raíz de lo que se mencionó anteriormente en el tema de la extensión de la mancha urbana, una de las principales problemáticas que existe dentro de la GAM y que los diferentes planes de planificación de la región no lograron solucionar, es la construcción de viviendas afuera del anillo de contención. Si se recorre el límite del anillo de contención es fácil observar edificios tanto residenciales como comerciales construidos. Uno de los ejemplos más relevante es la zona de la Unión. Como se puede observar en el siguiente mapa 5.6, gran parte de los distritos de Sánchez y Granadilla de Curridabat y de San Juan, San Ramón, Concepción y Dulce Nombre de La Unión se sitúan afuera del anillo de contención. Sin embargo, tanto a nivel de población como de vivienda el aumento fue muy sostenido. Estas construcciones se realizaron en terrenos que eran de uso natural y/o agropecuario tipo viveros, cafetales, ganaderías, zona rural en general.

Hoy en día, el constante desarrollo que se realizó, está frenándose, en parte esto se debe a limitaciones técnicas como la disponibilidad de agua potable o la pendiente del terreno y no por las normas urbanísticas que impiden la construcción. De hecho, estas zonas son consideradas como zona de alta densidad urbana, aunque según la legislación del anillo de contención debería ser de baja densidad (INVU, 2012). Además, muchas veces se ven limitadas por pocos accesos viales y no adaptados para la densidad existente.

Algunas localidades ya estaban instaladas antes de la promulgación del anillo de contención. Las diferencias que se generan son bien observables, ya que los antiguos centros urbanos poseen características de poblados típicos de Costa Rica como plaza de futbol, iglesia y escuela mientras que las nuevas construcciones se caracterizan por ser condominios horizontales o, más recientemente, verticales. Estas diferencias físicas además del estilo de vida, participan de alguna manera en la fragmentación y segregación que afecta el territorio metropolitano. Por ser una de las mayores zonas de desarrollo urbano de estos últimos años, los espacios que presentan potenciales de desarrollo son de difícil acceso para la clase media y baja, debido a los altos precios de los terrenos y la alta plusvalía.

La ausencia de una verdadera política planificadora dejó plena libertad a las desarrolladoras privadas para impulsar y urbanizar esas zonas, sin tomar en cuenta el entorno o el aspecto histórico de éstas. No se creó una verdadera ciudad, sino una parcelación del territorio alternando de manera discontinua entre terrenos residenciales y terrenos naturales o agropecuarios. Finalmente, se tiene una falta de congruencia entre las poblaciones históricas y las nuevas poblaciones que viven dentro del condominio y no en el entorno próximo al condominio.
La problemática que surge a raíz de este panorama reside en el hecho de limitar esta forma de desarrollo en el futuro, tanto fuera como dentro del anillo de contención. El desarrollo de estas zonas fuera del anillo de contención constituye una oportunidad de desarrollo tanto para los propietarios de los terrenos (con la intención de alejarse de la ciudad) como para las desarrolladoras privadas. También constituye una oportunidad de ubicación para las personas con menos recursos. Las zonas con más dificultad de acceso y/o alejadas de los centros urbanos, surgen como refugio para las personas con menos recursos económicos. De allí, nacen necesidades de vivienda por parte de algunas personas y comienzan a aparecer los asentamientos informales.

Las dificultades económicas y la escasa oportunidad de acceso a una vivienda propia, son las principales razones por las que se busca cómo integrar estas poblaciones, proporcionándoles una vivienda de calidad, además de facilitar el acceso al mercado laboral y sin alejarlas demasiado de sus lugares habituales de trabajo. Generalmente el desplazamiento de las poblaciones no es una solución, sobre todo cuando el número de personas implicadas es importante.

Cuando se habla de asentamientos informales dentro de la GAM, normalmente se hace alusión a lugares famosos como la Carpio o Los Guido. Sin embargo, existen muchos más, distribuidos dentro de toda la mancha urbana de la GAM. Algunos asentamientos informales son menos visibles, pero existen las mismas problemáticas: deficientes servicios básicos (agua y luz), carencias a nivel del estado físico de la vivienda (cualitativo), carencias a nivel de tenencia, riesgos múltiples y muchas otras problemáticas más.

En la GAM, la población que vive en asentamientos informales representa el 8,5% de los habitantes de la región, los hogares el 7,3% y las viviendas expresan el 7,2% de cada variable. Estos datos en la GAM suben alrededor de 1,5 puntos porcentuales en comparación a la información dada a nivel nacional de cada variable (Tabla 5.6).
La problemática de los asentamientos informales o de los precarios (los dos términos son distintos, sin embargo, muchas veces en los informes se utilizan como sinónimos asentamientos informales y precarios) tiene que ocupar un lugar prioritario en el proceso de reflexión de diferentes grupos privados como públicos que están llevando a cabo el desarrollo sobre la metrópolis. De hecho, no se podrá hablar de metrópolis inclusiva si no se soluciona esta problemática. Lastimosamente, a veces no parece ser un tema prioritario. Esta problemática no puede ser resuelta por una entidad, sino por la sinergia entre diferentes entes tanto públicos como privados.

Atender este problema no solamente beneficia a las personas que residen en estas condiciones, sino que favorece la convivencia en la ciudad disminuyendo las tensiones que puedan existir en diferentes grupos sociales. Dicho de otra manera, permite favorecer el intercambio social entre las multitudes que conforman la ciudad, además de una mayor apropiación de los barrios por parte de las comunidades.

El crecimiento desordenado e informal de las ciudades genera aumento en los costos del ordenamiento territorial, por ende, es importante que el gobierno se dé a la tarea de atender al sector informal de vivienda y a mejorar las condiciones de los barrios, obteniendo como resultado una mejor planificación urbana.

En el mapa 5.7 se ejemplifica espacialmente los distritos que mayor cantidad de viviendas en asentamientos informales poseen y la distribución espacial de los mismos dentro de la GAM. Uruca, Pavas, Los Guido, Tirrases y San Francisco, son los distritos que mayor cantidad de viviendas en asentamientos informales tienen. Se hace la comparación con los datos de Necesidad de Vivienda Nueva39 (NVN), los cuales coinciden en gran parte con la

38 El término de asentamientos informales para efectos de este capítulo difiere del resto del documento donde se habla de asentamientos en precario. Algunos asentamientos informales ya no son precarios, pero tampoco están formalmente inscritos. En algunos casos se puede encontrar viviendas construidas con bonos dentro de un asentamiento informal y los terrenos no están necesariamente a nombre de quienes habitan esas viviendas, no hay una tenencia formal de las viviendas ni por ende de los terrenos. Se utilizó la base de datos del INEC como guía y fue comparada y actualizada con la del MIVAH, lo cual nos permitió obtener registros comparables, no obstante son evidentes algunas diferencias. El motivo de usar la base del INEC de asentamientos informales ha sido para precisar la población y hogares en ellos.

39 Necesidad de Vivienda Nueva es un indicador utilizado por FUPROVI para calcular cuántas son las viviendas nuevas necesarias por construir de acuerdo a la cantidad de hogares existente y a las condiciones de las viviendas. Es la sumatoria del Faltante Natural y las viviendas en mal estado.
ubicación de los asentamientos. Además, se incluye la base de datos de bonos entregados por distrito entre el 2001 y el 2011, que también muestra una similitud entre la distribución de los bonos, la atención de la necesidad de vivienda nueva y los asentamientos informales. No obstante, existe la interrogante, ¿si esa coincidencia de distribución entre bonos y asentamientos, realmente responde a la atención de la problemática?

Otro aspecto a observar en el mapa es que la cantidad de distritos que reciben BFV, ubicados sobre el límite o fuera del anillo de contención, es mayor a la cantidad que están dentro del mismo. Es difícil delimitar los distritos que en su totalidad están fuera o dentro del anillo, debido a que en algunos casos, el límite divide sus áreas urbanizadas. A pesar de que los distritos dentro del anillo son los que más cantidad de bonos reciben, el número de distritos es menor.
Mapa 5.7. Cantidad de viviendas en asentamientos informales, Necesidad de Vivienda Nueva y BFV en la GAM por distrito. Periodo 2011
5.7.2 La problemática de la densidad de la GAM

La extensión de la mancha urbana más allá del anillo de contención tiende a borrar la frontera existente entre el interior y el exterior del anillo, en otros casos la frontera es bien visible en territorios donde parece que hay una mayor restricción y la mayoría de las zonas urbanizadas están dentro del anillo. Por ejemplo, algunos poblados muy sectorizados en Cartago, que se localizan fuera del anillo de contención de la GAM, pero que ya estaban asentados antes de su creación, tales como Tierra Blanca, Cot, Orosi, entre otros, que si bien, han crecido considerablemente en cuanto a población, viviendas y mancha urbana, en los últimos años, no tienen una tendencia muy fuerte de crecimiento en comparación a otros sectores de la GAM. Cartago dentro del anillo de contención, es la segunda provincia que más espacio urbanizable posee después de Alajuela y San José hacia el sector Oeste. Sin embargo, corresponden a zonas de alto desarrollo industrial.

Cuando se desarrollan proyectos de vivienda, el perímetro del anillo de contención juega un papel importante, ya que define la legislación a partir de la cual se puede o no construir en ciertas áreas o bajo qué condiciones.

Varios de estos reglamentos se basan en el PLAN GAM de 1982. Sin embargo, las municipalidades que poseen un plan regulador, controlan el uso del suelo además de la densidad, lo cual, se estipula en el siguiente punto:

- Las municipalidades tienen jurisdicción sobre la ley de planificación urbana. Para el caso de las construcciones fuera del anillo de contención pero dentro de la GAM, el Plan GAM de 1982 estableció el reglamento 3332 mediante el decreto No. 13583-VAH-OFIPLAN, el cual establece un “Área de Control Urbanístico” donde se mencionan los distritos que están contemplados en este reglamento, siempre y cuando los Gobiernos Municipales no hayan promulgado sus propios Reglamentos de Planificación y Desarrollo Urbano de conformidad con los artículos 169 de la Constitución Política y el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana. Este decreto define una zona comúnmente llamada cuadrante urbano, el cual permite expandir el crecimiento de la ciudad dentro de los límites del cuadrante que así se consideren, sin afectar en mayor medida el espacio “prohibido” (La Gaceta 119, 1982).

En 2010, el Gobierno publicó un decreto que ampliaba este mismo anillo a una zona de 200 metros, sobre los cuales se permitía urbanizar, pero fue rechazado por las implicaciones ambientales que conllevaba. Sin embargo, ese decreto dio luz a la problemática que todavía afecta la GAM: el no respeto del anillo de contención. En algunos territorios, esta ampliación no hubiera causado mayor modificación. Surgen varias interrogaciones como la gestión de las construcciones realizadas afuera del anillo de contención o también para los centros urbanos de los distritos más alejados como Cot u Orosi, ya que estas zonas se encuentran bajo el reglamento de “área de control urbanístico”. ¿Cómo permitir el desarrollo controlado en estas zonas?, es otra pregunta de la cual será necesario solucionar. Este tipo de cambios en la legislación buscan evidentemente, las condiciones sobre cuánta densificación debe tener una zona, lo cual permite desarrollar proyectos de vivienda según las limitaciones
acogidas.

Las áreas de extensión correspondientes a cada límite ya sea de la GAM o del anillo de contención, involucran decir que cierto número de habitantes viven en una zona específica, ya que, la densidad de población se calcula con la cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado de un área definida. Sin embargo, ¿cuál es el área real y/o potencial habitable?, ¿qué definen los planes reguladores, el límite de la GAM y el anillo de contención? ¿Qué pasa con las poblaciones que están fuera del anillo de contención, en áreas protegidas, en zonas de riesgo, en precarios, entre otras zonas? No toda el área total de la GAM es habitable ni apta para la construcción, ¿cuál es el área que realmente representa dónde poder ubicar cierta cantidad de habitantes por cada kilómetro cuadrado?

Para efectos de esta investigación se definió como densidad de población potencial, la cantidad de personas que habitan el espacio urbanizado de la GAM (mancha urbana) y no su área total. Se podría también incluir el término de densidad real, que, a diferencia de la densidad potencial, que contempla el total de área urbanizada, no todo lo urbanizado puede ser habitado, por lo que se determinó que corresponde al área urbanizada habitacional o el área que podría ser urbanizada y habitada. De acuerdo con los datos del PRUGAM de 2009, dentro del anillo de contención urbana de la GAM, aún quedaban 9.150 hectáreas disponibles para desarrollo urbano, consideradas como zonas libres no desarrolladas urbanizables y con mucho potencial urbano. Además, existían 7.757 hectáreas localizadas en la zona agropecuaria que permiten un desarrollo urbano condicionado desde el punto de vista ambiental. Estos datos señalan que la falta de espacio no es el problema sino la falta de planificación territorial. Impulsar un cambio en el modelo de ocupación del territorio para que esas áreas sean desarrolladas optimizando los recursos, promover una ciudad densa y compacta, ya que con la disponibilidad de terrenos, sin duda, es posible atender el déficit cuantitativo de vivienda y lograr densidades acordes no sólo con la infraestructura ya instalada, sino con su potencial de crecimiento futuro. Sin embargo se debe tener en cuenta en el tema de vivienda los faltantes reales (déficit proyectado) por las reducciones importantes en las tasas de natalidad, para definir políticas acordes con la realidad del país (MIVAH, 2009).

La actualización del Plan GAM del 82 (POT/GAM 2011-2030), establece densidades para la clasificación de zonas dentro de la GAM. Estas densidades son contempladas en términos de vivienda, con números exactos permitidos o en general, muy baja, baja, alta o muy alta densidad. Sin embargo, con los datos de población y vivienda del censo 2011, se puede hacer un promedio de personas por vivienda en la GAM de 3,6 y hacer un equivalente a la cantidad de viviendas permitidas por densidad y a la cantidad de habitantes que podrían habitar esa área. Además, el INVU establece un listado de las clasificaciones y densidades establecidas en relación con los permisos de construcción de viviendas (INVU, 2017).

Para el año 2011, según los datos anteriormente presentados, la mancha urbana dentro de la GAM era de 321,2 km², y la población de esa zona según el censo del mismo año, era de 2.216.651 habitantes. De acuerdo a la definición normal de densidad, la GAM posee un área de 1.783,7 km², lo que nos da una densidad para el año 2011 de 1.243 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, en términos de densidad potencial, podríamos decir que
en la zona urbanizada, para ese período, residían 6.901 habitantes por kilómetro cuadrado. El cálculo de densidad real no se puede realizar, ya que en la presente investigación y el período que comprende, no hay un estudio (censo y cobertura urbana de la GAM en el 2011) que permita identificar cuáles son las zonas que realmente eran habitadas (uso del suelo habitacional) y las áreas que potencialmente pudieron ser utilizadas para el desarrollo urbanístico habitacional. Este cálculo, pone en discusión la representación de la densidad que se utiliza en las diversas investigaciones realizadas, principalmente para la región de la GAM.

Las cifras de densidad son muy superiores en algunos sectores de San José como León XIII del cantón Tibás (17.076 hab/km2) o de Hatillo en el cantón San José (11.746 hab/km2). Tal cifra demuestra que la mancha urbana de la GAM está lejos de ser una zona densa. De hecho, en el anterior informe de vivienda (2015), se afirmaba que la densidad aumentó sobre todo en los cantones periféricos al anillo de contención y no en los céntricos, lo que parece lógico a la vista de la evolución mencionada anteriormente.

Para el año 2011, según los datos calculados, el área total disponible para construir dentro del anillo de contención era el 42,5%, restando a esto, las zonas que no pueden ser urbanizadas como ríos, bosques fragmentados y bosques de riberas, áreas de riesgo a desastres, entre otras (Mapa 5.8). En este mapa, se mostró que la mancha urbana ha crecido considerablemente fuera del perímetro de contención de la GAM. Por lo tanto, aparte de las investigaciones y recomendaciones que se han hecho sobre la región, debería haber un alto interés por definir e implementar sobre una ciudad ya construida, procesos de renovación urbana que permitan aprovechar los espacios ya construidos y sustituir viviendas de baja densidad por alta densidad. Se interpreta entonces que el área total de la GAM no presenta las condiciones óptimas para el desarrollo urbano y que la densidad obedece no al área total de la misma, conformada por su límite como tal, sino al área urbanizada (potencial) y el área que está habitada o que podría ser habitada (real).
5.8 Discusión “Planes de ordenamiento territorial de la GAM y evolución del sector vivienda, adaptación al cambio y nuevas tendencias”

Desde la elaboración y aplicación del Plan GAM en 1982, ha habido otros documentos elaborados que han quedado sin aprobación. Ejemplos ya mencionados como el Plan GAM por medio del PRUGRAM. Seguidamente se presentó el diseño del POTGAM y finalmente la elaboración de un nuevo Plan GAM 2013–2030, que pretendía abarcar las diferentes problemáticas mencionadas en los otros dos planes y que actualmente se encuentra oficializado. Sin embargo, no ha sido puesto en vigencia por discusiones en los temas ambientales. La situación de la región se asemeja a como era antes de 1982, cuando las leyes ordenaban el territorio nacional, a excepción de los planes reguladores que hoy son más numerosos. Sin embargo, estos planes no tienen visión global de la región, además de que presentan una serie de límites que fueron previamente expuestos. Estos planes de zonificación más que de planificación tienden, lógicamente, a satisfacer el interés del cantón. Por lo tanto, cada territorio crea sus zonas comerciales, zonas industriales y zonas residenciales sin tener una visión global, con el fin de abarcar las riquezas producidas en su territorio. En la temática de la vivienda surge el mismo esquema, cada cantón intenta atraer a las poblaciones que más riqueza aportarán al territorio y desarrollo de la zona que lo acompaña (comercios, zonas recreativas etc.). Abarcar temas como el déficit cualitativo de las viviendas, el déficit habitacional, los asentamientos informales y las viviendas de interés social, no son temas prioritarios dentro de la dinámica de los gobiernos locales.

Por lo tanto, una de las principales necesidades de la sociedad para mejorar la temática de la planificación urbana es la creación de un ente público (con la participación de la sociedad civil) con recursos propios y que permita abarcar a escala regional la planificación de la GAM. Sin embargo, esta entidad necesita una serie de características para que no se vuelva un ensayo fallido más de la voluntad de planificación de la GAM.

En primera instancia, “hacer planificación requiere datos” (Pujol, 2012. p. 16). La dificultad a la cual esta investigación fue sometida para extraer algunos datos de la GAM, demuestra que hay un margen de mejora muy grande. Lo ideal sería que exista una entidad que pueda centralizar la información en relación al tema de la vivienda para facilitar la interpretación y el análisis por parte de los organismos tanto privados como públicos. Dicha entidad propuesta, podría redactar programas de estudios para dar a conocer la situación del parque inmobiliario y habitacional y las condiciones de producción de la vivienda, además de diseñar propuestas colaborativas en el cual todos los actores involucrados puedan discutir y experimentar en cantones y distritos, las reglas de ocupación y de usos del suelo.

40 “no se toma en cuenta la enorme diversidad de situaciones de los 19 cantones a los que se les entregó el plan regulator. se proponen muchas zonas industriales muy pequeñas y con baja accesibilidad física en muchos cantones de la región. se proponen zonas de alta densidad residencial, sin ningún tipo de transición con las zonas adyacentes y en general la alta densidad implica demasiadas viviendas por hectárea, mucho más allá de lo que es normal en Costa Rica” (Pujol, 2012. p. 16).
en coherencia con el desarrollo económico y del medio ambiente.

Adicionalmente, es necesario actualizar el anillo de contención, debido a que en algunas zonas de la GAM, este ya no es respetado; esto en parte por la aplicación de cuadrantes urbanos habilitados que permitieron la urbanización. De hecho, en algunos casos, parece que solo se tomó en cuenta la parte del reglamento que menciona que “Dentro de esta zona sólo se permitirán urbanizaciones y servidumbres de tipo urbano” y no la de “El INVU y las Municipalidades podrán rechazar un permiso para urbanizar cuando consideren que la urbanización propuesta no produzca una expansión urbana orgánica” (La Gaceta 119, 1982). La actualización del anillo permitiría definir de manera precisa cuáles serían las zonas que se podrían urbanizar y cuáles serían para otros usos, como natural o agropecuario, sin sustituirse a la competencia del cantón en términos de usos del suelo. Es además necesario tratar el tema de los centros urbanos situados fuera del anillo de contención, como Atenas, San Pedro de Poás, Cot o San isidro de Heredia. Los cuadrantes urbanos habilitados no son las herramientas adecuadas para limitar la expansión urbana de estos territorios menos poblados y con problemáticas muy particulares con respecto a la extensión de la mancha urbana.

Otra respuesta sería diseñar un verdadero documento de planificación a escala regional y que tenga prioridad sobre los otros documentos de planificación, como los planes reguladores. Este plan podría abarcar los estudios medio ambientales, geológicos, geomorfológicos, entre otros, con el fin de reducir los costos para los cantones que desean diseñar o renovar sus planes reguladores. En efecto, uno de los principales frenos a la realización de tal documento es el costo de los estudios necesarios para elaborar los planes reguladores y que sean ratificados por las instituciones públicas. La falta de un Plan Regulador en ciertos cantones no pudo frenar la extensión de la mancha urbana de manera descontrolada.

A raíz de la situación actual, el diseño de tal plan resulta sumamente necesario. Si estos puntos de reflexión no parecen a primera vista orientados hacia la vivienda, es debido a que no se puede tratar un tema de manera independiente, sin tener en consideración el entorno global en que se desarrolla, el cual abarca el conjunto de problemáticas presentes en la GAM.

De hecho, este mismo plan podría fijar objetivos globales y locales en múltiples temáticas, tomando en cuenta las características de cada territorio. Por ejemplo, en términos de vivienda, sería interesante fijar objetivos de vivienda de interés social que la municipalidad tendría que alcanzar en cada zona que le compete. No obstante, para mayor eficacia, es necesario plantear las herramientas que permitan alcanzar estos objetivos, como lo son la integración de las infraestructuras con el uso de suelo, los rangos regionales y locales de las normas y las diferentes sanciones que podrían acompañar el incumplimiento de los objetivos, además de definir claramente los responsables de aplicar estas sanciones.

A nivel estatal, sería importante acompañar estas medidas con instrumentos de renovación urbana, como herramientas urbanísticas, legales con medidas que faciliten las expropiaciones y limiten el atraso por parte de los dueños (Pujol, 2012. p. 19), fiscales con
incentivos, financieros con fideicomisos y organizativos para facilitar la combinación entre empresas mixtas dentro de un proyecto urbanístico (Klotchkov, 2012. p. 8).

Surgen entonces, una multitud de posibilidades, como incentivar las viviendas mixtas en los centros urbanos con el fin de que los proyectos no se dirijan únicamente a un grupo o sector social. Este plan permitiría intensificar la producción de la vivienda de Interés social asegurando un equilibrio territorial, así como promover una misma calidad residencial. Además, limitaría la brecha presente entre desarrolladoras privadas y las instituciones de vivienda de interés social como FUPROVI. Otra posibilidad podría orientarse hacia las viviendas de alquiler, tema que en Costa Rica no ha sido tratado. La idea es que, a largo plazo, instituciones propongan el desarrollo de estos tipos de proyectos con el objetivo de crear viviendas de interés social en alquiler dentro de los centros atractivos para responder a las necesidades de viviendas para las personas con menos ingresos. Podría ser una posibilidad de solucionar los problemas de déficit de vivienda para las personas que viven y trabajan en los centros urbanos y no tener que alejarlos de los mismos, ya que los subsidios entregados por el estado están inadaptados a estos territorios atractivos debido al alto costo de la vivienda y/o del suelo.

No cabe duda que el conjunto de estas acciones requiere una inversión considerable. Sin embargo, a largo plazo, los gastos que conlleva una inversión de este tipo, son menores en comparación con los gastos que representan las intervenciones urgentes en que debe incurrir el gobierno cuando se presentan situaciones como inundaciones, deslizamientos de terrenos, traslados de la población para solucionar un asentamiento informal, la saturación del tráfico que genera pérdida de tiempo, la extensión de las redes de agua y electricidad cada vez más lejos, la recuperación de los desechos sólidos y líquidos, la contaminación de los suelos que afecta ríos y acuíferos y de manera indirecta a los seres vivos.

5.9 Conclusión

Los aspectos que se han abordado en este capítulo no son únicos o exclusivos de Costa Rica, en mayor o menor medida se presentan y afectan las ciudades de América Latina. Se estima que el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo afecta a 39% de los hogares urbanos (cerca de 50 millones) (Boullion, 2012), además de la presencia de asentamientos informales que aglomera a más de 110 millones de personas, representando 25% de los hogares urbanos de la región (ONU-HABITAT, 2012). Este panorama hace que las ciudades latinoamericanas genere cada vez más segregación con “zonas excepcionalmente bien equipadas y otras en cambio pobremente servidas”, afectando así la inclusión de las poblaciones con menos recursos económicos que se ubican cada vez más lejos del tríptico “trabajar, estudiar y recrear”, negando de esa manera el derecho a la ciudad para todos. Si solucionar las segregaciones socio-residenciales es más difícil una vez ya consolidadas, los organismos públicos tendrían que orientarse en borrar las diferencias físicas y sociales que sientan las bases para que la segregación socio-residencial ocurra (Siclari, 2017).
A pesar de la multitud de informes, de planes, de estudios, de artículos publicados que indicaron la imposibilidad de seguir con este modelo de desarrollo metropolitano, las estadísticas de los tres censos de la GAM indican que, en los últimos 30 años, la situación se deterioró al nivel de la planificación territorial, del peso de las viviendas en un estado no satisfactorio y de una metrópolis que excluye ciertas poblaciones.

El Plan GAM 1982 sigue vigente después de 37 años. Las actualizaciones, modificaciones o planes nuevos han fracasado. El Plan GAM 2013-2030 se encuentra oficializado pero no ha sido puesto en vigencia por discusiones en los temas ambientales, en cuestión de 10 años ha habido 3 propuestas, al parecer la última lleva buen rumbo pero, ¿cuánto tiempo más hay que esperar para su vigencia, desde su elaboración hace casi 5 años?

Con los datos calculados, es un hecho que el crecimiento poblacional de la GAM está debilitándose. Sin embargo, su mancha de crecimiento sigue en aumento, por múltiples causas como la gentrificación, las políticas de vivienda que motivan el aumento de la construcción en la periferia, el descontrol de prácticas especulativas en los bordes de la ciudad y el desarrollo de los condominios horizontales cerrados principalmente. La falta de visión planificadora intrarregional por parte de las instituciones, asociada a un confuso sistema de normas y legislación, además de la falta de soluciones verdaderamente innovadoras para resolver los problemas de acceso a viviendas inclusivas por parte de los responsables de diferentes sectores afecta la región, provoca que se obstaculice el mejoramiento del sector de la vivienda e, indirectamente, el mejoramiento de la Gran Área Metropolitana.

Surgen por lo tanto necesidades de realizar cambios en la forma de la reglamentación de viviendas de interés social y por ende en la planificación urbana de los cantones. Las nuevas políticas tienen que ir dirigidas a buscar las soluciones alternativas a las nuevas formas de desarrollo y expansión urbana, mediante la modificación de las edificaciones de vivienda, adaptación a las nuevas tendencias y viviendas sostenibles.

Es importante recalcar el aporte del POT-GAM 2011-2030, que potencia la renovación de espacios urbanos y densificación de las ciudades, mediante lo cual plantea la creación de zonas de renovación urbana con prioridad en los núcleos y cuadrantes urbanos que ejerzan la función de capitalidad de área metropolitana, cabecera de cantón o área de especial interés cultural y será para ello necesario seleccionar ámbitos bien comunicados pero no necesariamente centrales. Además, los planes especiales de renovación urbana determinarán la intensidad de edificación y los usos del suelo y dicho Plan podrá darse por iniciativa privada o pública, siempre y cuando se apegue a lo establecido por el Plan Regulador (INVU, 2017). Esto permite tener una mejor visualización de lo que se propone en estos planes de ordenamiento territorial y que se vayan ajustando a las necesidades del crecimiento urbano.

En Costa Rica, principalmente en la Gran Área Metropolitana, la nueva temática es el desarrollo de proyectos de vivienda en vertical, tanto para viviendas de interés social como para otros sectores de ingresos más altos. Desde hace aproximadamente 10 años, ha venido tomando fuerza la creación de condominios verticales para vivienda, con una
tendencia muy fuerte en los últimos 5 años en el sector privado, y en los últimos dos años en los proyectos de interés social y los de clase media. La principal razón a parte del interés económico de las desarrolladoras, es atraer a la población nuevamente a las ciudades, y que posean la facilidad de acceder a los servicios y fuentes de trabajo sin necesidad de movilizarse grandes distancias y densificar la ciudad. La sostenibilidad de las urbes y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes además de la disponibilidad y de la buena distribución de los recursos naturales y económicos, deben de ser tomados en cuenta para crear buenos instrumentos de planeación y urbanización. Desarrollar proyectos focalizados en reordenar y mejorar la calidad de vida en las ciudades es la forma de tratar y de agrupar todas las necesidades que surgen por el crecimiento urbano desmedido (vivienda, infraestructura, servicios públicos y salud).

En última instancia lo más importante de rescatar de este análisis es tener presente y rescatar la ciudad para la gente, para las personas, especialmente para aquellos sectores de menores ingresos, que tienen menos recursos para pagar pasajes, jornadas de trabajo más duras y menores posibilidades de recreación y zonas verdes. Pero en general, la ciudad debe ser devuelta a los habitantes.

6.1 Presentación

La falta de vivienda que padecen millones de ciudadanos/as en todo el mundo, es un problema estructural que caracteriza a la totalidad de las sociedades independiente de su modelo de desarrollo, de ahí que sociedades capitalistas como la costarricense no escapen a tal situación. El origen del problema radica en que en estas sociedades las familias que pueden acceder a una vivienda, son solamente aquellas que tienen los ingresos necesarios para cubrir su costo o, en su defecto, que acceden a ella como resultado de una política pública.

En Costa Rica, la existencia de familias con problemas de vivienda comenzó a hacerse más evidente a partir de los años treinta del siglo XX. Desde entonces, las familias costarricenses se han organizado en grupos o comités de lucha para procurar una solución. En forma paralela, el Estado costarricense, se ha visto compelido a crear instituciones y a desarrollar programas enfocados en dar respuesta a esta necesidad social, esencial para todo ser humano.

En las décadas setenta y ochenta del siglo pasado se incrementó notoriamente la cantidad de familias organizadas en grupos y comités de lucha para obtener una vivienda. Desde entonces a la fecha, la presencia de esos grupos y comités ha venido a menos y su dinámica y características también se ha visto modificada. En el presente documento se hace un análisis de la trayectoria, características y dinámica de estas organizaciones (grupos y comités de vivienda), que vienen luchando desde hace más de cuatro décadas (1975-2017) por el derecho a la vivienda.

En este estudio se tratan los siguientes tópicos:

- Descripción del entorno político y organizativo de la lucha por vivienda en Costa Rica, a partir de mediados de la década de los 70’s.
- Análisis de la evolución de las luchas por vivienda de los sectores populares en las últimas cinco décadas.
- Caracterización de la situación actual de la lucha y demanda político/organizativa de los sectores populares por vivienda popular.

Estos temas se abordan en cuatro apartados: en el primero se hace una breve descripción del entorno económico y social en que surge la lucha social por vivienda en Costa Rica. En el segundo se elabora una caracterización de las luchas sociales por vivienda de los sectores populares, que va de finales de los años setenta del siglo pasado, hasta el 2017, aproximadamente. Para hacer un análisis detallado de tales luchas, se identificaron diferentes etapas, definidas a partir de los cambios en las políticas de vivienda y en la dinámica de las luchas de los grupos y comités de vivienda. En el tercer apartado, se hace una breve caracterización de la situación actual de las luchas sociales por vivienda; y
finalmente, en el cuarto apartado, se exponen algunas ideas para la reflexión acerca del significado y alcances de las luchas sociales por vivienda en el período analizado.

6.2 Descripción del entorno económico y social

A mediados de los años setenta del siglo pasado, se desencadenó una crisis económica internacional que tuvo profundos efectos para la sociedad costarricense en la producción, el comercio, las finanzas y el Estado. En el campo económico, esta crisis se caracterizó por una caída de la producción nacional, un acelerado incremento en los precios de los productos y servicios básicos, y un deterioro de los salarios de la mayoría de la población trabajadora.

Rovira, J. (1989) caracteriza este período en los siguientes términos: entre 1981 y 1982 la economía tuvo tasas de crecimiento negativas del -2,3% y -7,3%; la inflación pasó del 17,8% de 1980 al 81,8% en 1982; el salario medio real se redujo entre 1980 y 1982 más de un 40%; la tasa de desempleo pasó del 4,54% en 1978 al 9,54% en 1982, mientras que la de subempleo lo hizo desde el 20,29% al 43,89%; el déficit del sector público alcanzó en 1981 el 19,1% del PIB y en 1982 el 14,6%; el déficit de la balanza por cuenta corriente llegó a representar en 1981 el 15,2% del PIB; la deuda externa llegó en 1982 a ser el 120,8% del PIB frente al 26,2% de 1978, y la deuda interna se colocó en 36,28% en 1981. A nivel social, se produjo un empobrecimiento de la población a niveles sin precedentes que superan el 50%, el gasto social se redujo a un ritmo anual del 18%41 y el gasto público total disminuyó en un 9% anual.

En el campo habitacional, el principal efecto que tuvo la crisis fue la profundización del problema de la falta de vivienda. De acuerdo con datos del INVU, el déficit habitacional para 1982 alcanza la cifra de 100.000 viviendas, sin tomar en cuenta 141.000 viviendas adicionales que se encontraban deterioradas y que requerían reparación, afectando aproximadamente a un 57% de la población del país (Comité Ecuménico Pro Derechos Humanos, 1982. p. 4)

Algunos factores que explican esta situación son los siguientes:

En primer lugar, las tasas de interés de los préstamos para vivienda aumentaron drásticamente (llegaron a alcanzar la cifra de hasta 25% y 26% de interés en el Sistema Bancario Nacional), lo que se tradujo en la imposibilidad de acceso a una vivienda para un mayor porcentaje de la población42; en segundo lugar, el costo de los terrenos aumentó en forma drástica, quedando muchas familias imposibilitadas de acceder a este recurso, indispensable para cualquier proyecto de construcción de una vivienda; en tercer lugar, los

42 Para 1982, al menos el 61% de las familias no tenían ingresos suficientes para resolver su problema de vivienda mediante la obtención de un préstamo, es decir, no tenían ninguna capacidad de pago (Comité Ecuménico Pro Derechos Humanos, 1982. p. 4. p. 4).
alquileres de las viviendas se incrementaron sensiblemente, producto de la inflación; y en cuarto lugar, la inversión de recursos públicos para vivienda se redujo sensiblemente (véase al respecto el cuadro Evolución del Gasto Público Social 1975-1989, en Valverde, J., Trejos, M. y Mora, 2013: p. 61).

En síntesis, la crisis económica se tradujo en el deterioro de la capacidad de demanda (efectiva) de la población, por una parte, y de la oferta institucional, por otra parte. A nivel social, las consecuencias más evidentes de esa situación fueron dos: la existencia de miles de familias sin vivienda, ocupando terrenos bajo la forma de precario, y el surgimiento de grupos y comités de lucha por vivienda, integrados por familias de bajos recursos, que demandan una solución.

Hay que decir, que esta crisis significó para Costa Rica un punto de inflexión en su estilo de desarrollo. A partir de los años cincuenta, el país optó por el desarrollo de su mercado interno y la consolidación de un Estado Social, que si bien favoreció a determinados sectores económicos del capital (industria, comercio y finanzas), también trajo consigo el mejoramiento en las condiciones de vida de amplios sectores de la población. A partir de la crisis, esos sectores del capital, en asocio con organismos financieros internacionales como el BM, BID, FMI, y AID, optaron por un estilo de desarrollo de corte neoliberal. Concretamente, a partir de la administración Monge Álvarez (1982-1986), se empezaron a implementar las políticas neoliberales, mediante la firma de la Primera y la Segunda Carta de Intenciones con el Fondo Monetario Internacional (1982 y 1984, respectivamente), y el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE) con el Banco Mundial (BM) (1985). La administración Arias Sánchez (1986-1990) le dio continuidad a esta política, con la firma de un segundo PAE y una Tercera Carta de Intenciones con el FMI. Cabe decir que la adopción de este estilo de desarrollo, neoliberal, ha significado en términos generales:

Un mayor posicionamiento del mercado como el principal regulador de las relaciones económicas y sociales en el país; una redefinición del papel del Estado, que se expresa en tres ámbitos: recorte y deterioro de las políticas sociales; mayor apoyo estatal al sector privado, mediante la transferencia de recursos vía subsidios, apertura de mercados, traslado de servicios públicos, entre otros); e introducción de la lógica privada en el accionar de las instituciones públicas (promoción de la competencia, relación costo-beneficio, rentabilidad, entre otros).

Este nuevo contexto económico, social y político, ha dado lugar a la redefinición o profundización de los ejes de lucha de las comunidades, así como también al desarrollo de nuevas experiencias organizativas y métodos de lucha.

A mediados de la década de los setenta, la proliferación de grupos y comités de lucha por vivienda se fue gestando de manera paulatina, conforme la crisis económica se fue profundizando. Desde inicios de los ochenta hasta el comienzo de la administración Arias Sánchez (mayo 1986), la dinámica del sector vivienda estuvo fuertemente influida por la

---

acción de los grupos, los comités y los frentes de lucha por vivienda\textsuperscript{44}, quienes aumentaron su presencia en número, cantidad de movilizaciones, e incidencia política. A partir de la administración Arias Sánchez la dinámica de estas organizaciones se redefine notoriamente, producto de un acuerdo político entre los frentes de lucha por vivienda y el nuevo gobierno. A partir de este acuerdo político, los frentes de lucha desaparecen y el número de grupos y comités de lucha se reduce significativamente.

En los años y décadas subsiguientes hasta el momento presente (2017), la organización de las familias de menores ingresos en comités de lucha se mantiene, aunque muy debilitada, y en algunas coyunturas específicas se incrementa pero sin llegar a alcanzar las dimensiones y características que tuvieron en la década de los años ochenta.

Una hipótesis de este ensayo era que la organización comunitaria continúa siendo un factor fundamental en la dinámica y evolución del sector vivienda y, posiblemente, un factor para que miles de familias costarricenses obtengan una respuesta institucional a su necesidad de vivienda. No obstante, la evidencia recabada permite concluir que, actualmente, la organización y lucha por vivienda no juega un papel de importancia en ese campo. Los factores que sustentan esa conclusión, se exponen en este documento en los siguientes apartados.

6.3 Caracterización de las luchas por vivienda de los sectores populares: 1975-2017

Para hacer un análisis particularizado de las luchas por vivienda, este apartado se ha dividido en cuatro etapas.

Primera etapa: Alta conflictividad.

Segunda etapa: Diálogo y negociación.

Tercera etapa: Retorna la conflictividad social al Sector Vivienda.

Cuarta etapa: Continuismo de la política y debilitamiento de la lucha social por vivienda.

Para hacer la caracterización de las luchas sociales por vivienda en cada una de las etapas definidas, se ha tomado en consideración los siguientes aspectos:

- Factores político-institucionales que inciden en la evolución de las luchas sociales por vivienda;
- principales características que las luchas sociales han asumido a lo largo del tiempo;

\textsuperscript{44} Los frentes de lucha por vivienda eran organizaciones de segundo grado que agrupaban a una parte significativa de los comités de lucha por vivienda del país. Estos frentes tenían vínculos con algunos de los partidos políticos nacionales: Partido Liberación Nacional (Frente Democrático de la Vivienda, FDV y Frente Costarricense de la Vivienda, FCV), y Partido Troskista de los Trabajadores (COPAN).
- comprensión del papel que juegan estas organizaciones (grupos, comités y frentes de vivienda), en la atención de las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos de la población.

6.3.1 Primera etapa: Alta conflictividad

6.3.1.1 Emergencia de la lucha social por vivienda

Como se mencionó en el apartado anterior, desde un inicio la administración Carazo Odio (1978-1982) tuvo que hacer frente a la crisis económica. A pocos meses de iniciado el gobierno, se nombró por primera vez en el país a un Ministro de Vivienda (Decreto 10299-P, del 27 de Julio de 1979), a quien se asignaron básicamente dos tareas: la estructuración del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto Ejecutivo 10458 – P-DP del 27 de Agosto de 1979) y la ejecución de un Programa de Vivienda para familias de Ingreso Medio y Bajo.

Al inicio del segundo año de gobierno, la agudización de la crisis económica provocó un encarecimiento de la compra y/o alquileres para vivienda, lo cual incidió en el incremento y proliferación de grupos de familias que demandaban vivienda. Estos grupos y/o comités de vivienda eran una modalidad de organización novedosa, de raíz comunitaria, que fueron formándose al margen de la institucionalidad vigente. Se trataba de familias de ingreso medio y bajo que ante la imposibilidad de acceder a una vivienda, recurren a esta forma de organización para intentar resolver su problema de vivienda. Estos comités se formaban en barrios o comunidades por iniciativa de un/a dirigente/a, local o externo, y desarrollan actividades para la generación de recursos que les permitan financiar sus actividades (reuniones informativas y movilizaciones públicas hacia instituciones con competencias en este campo).

En esos mismos años, producto de la crisis, surgieron nuevos asentamientos en precario, principalmente en el Área Metropolitana de San José (AMSJ). Algunos de los asentamientos más conocidos fueron Los Nietos de Carazo, Los Sobrinos de Dona Estrella, entre otros.

El incremento de la demanda social por vivienda rebasó en ese momento la capacidad de respuesta de la institucionalidad del Sector Vivienda, ya que ésta no contaba con la capacidad técnica para responder a esa demanda, pero tampoco estaba en capacidad de destinar recursos a la atención de la misma, en razón de la crisis económica por la que estaba atravesando el país.

Cabe señalar, que en esos años el gobierno mostró muy poca disposición para dialogar con los grupos y comités de vivienda. Las autoridades de vivienda consideraban que esos grupos actuaban al margen de la legalidad vigente y que estaban siendo manipulados por dirigentes políticos inescrupulosos. De esa manera, la falta de diálogo y la represión policial, hizo que la lucha social de estos grupos se profundizara, así como su nivel de beligerancia. Por ejemplo, en ese entonces se volvieron muy frecuentes las movilizaciones públicas por las principales avenidas de San José para protestar ante las oficinas del INVU, el MIVAH, o Casa
En ese contexto de confrontación social, surgen dos frentes de lucha por vivienda: la Coordinadora de Lucha por Vivienda Digna (en adelante, La Coordinadora), y el Frente Democrático de la Vivienda (FDV). Estos frentes eran de signo ideológico distinto. La Coordinadora fue creada en noviembre de 1980 por iniciativa del Comité Patriótico Nacional (COPAN), organización social vinculada al partido Organización Socialista de los Trabajadores (OST), que desde 1978 venía participando en la vida política nacional.

El partido OST emprendió la lucha por vivienda en los Barrios del Sur (áreas prioritarias de organización política), como una manera de vincularnos con estas comunidades y crear una base social para el partido. La actividad inicial fue la organización de una “huelga de alquileres”. Esta actividad consistió en el aprovechamiento de la Ley de Erradicación de Túgueos y Ley de Inquilinato. Provisiones de estas leyes potenciaba el no pago del alquiler cuando las condiciones del inmueble eran insatisfactorias. Sin embargo, la ley carecía de un reglamento, de manera que en la práctica no estaba claro el procedimiento para que las familias pudieran exigir sus derechos. Organizamos a los vecinos dispuestos a no pagar alquileres en grupos, dándoles asesoría legal, para que cada familia no tuviera que enfrentar sola a los dueños del inmueble. Esta actividad tuvo éxito, y los mismos grupos decidieron emprender la lucha para vivienda digna por medio de proyectos estatales (en aquel entonces casi inexistentes) (Morgan, D., 2017).

El FDV fue creado en junio de 1981 por iniciativa de Guido Granados y Rolando Araya, dirigentes del Partido Liberación Nacional (PLN), con el propósito de presionar al gobierno de Rodrigo Carazo Odio en la búsqueda de soluciones habitacionales para las familias de escasos recursos y así evitar que la lucha por vivienda fuera capitalizada por COPAN (Román, J., 2013). Para Lázcaris, dirigente político y promotor del FDV en ese entonces, el problema de la vivienda representa “un potencial peligro para la estabilidad del régimen democrático liberal de Costa Rica”, y por eso se plantean presionar a las instituciones responsables y al gobierno para que den una solución al problema en el marco de dicho régimen (Román, J., 2013).

Estos frentes de vivienda empiezan a aglutinar a una parte importante de los grupos y comités de vivienda del país, lo cual provoca que el nivel de beligerancia de la lucha por vivienda aumente, pero sobre todo, que la lógica política en la que se inscriben estas luchas cambie radicalmente. En el caso del FDV la motivación principal era “desarrollar capital político de cara a las elecciones de 1982” (Román, J., 2013). En el caso de la Coordinadora, la motivación era crear una base social para el crecimiento del partido (Morgan, D., 2017).

Hacia el término de la administración Carazo la lucha de los comités y los frentes de vivienda seguía en aumento, y realmente en este periodo las familias no alcanzaron a obtener una solución de parte del gobierno a su demanda de vivienda. En los últimos dos años de esa administración, los esfuerzos estuvieron concentrados en tratar de concluir algunos proyectos habitacionales para familias de ingreso medio. Es decir, la atención de las demandas de los
sectores de la población de bajos ingresos (más del 60% del total de la población),
organizados en grupos y comités de vivienda, no fue una prioridad.

6.3.1.2 Desalojos y represión ante las luchas sociales por vivienda

Durante la administración Monge Álvarez (1982-1986), los efectos de la crisis económica persisten así como la demanda social por vivienda. Para hacer frente a estas demandas, en esta administración se adoptan tres acciones institucionales que cabría destacar.

- Se declara emergencia nacional la construcción de vivienda popular (Decreto Ejecutivo Nº 15892-P, noviembre 1984), definiéndola como la vivienda destinada a los sectores de escasos recursos económicos. Complementariamente, se crea el “Fondo Especial de Vivienda Popular” con los aportes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, donaciones y préstamos que se obtengan de las instituciones autónomas, semiautónomas, municipalidades, empresas estatales, organismos privados nacionales e internacionales, así como otros recursos que asigne el Poder Ejecutivo (Román, J., 2013). Al MIVAH, concretamente, se le define la responsabilidad de formular el Plan Nacional de Vivienda Popular, sujeto a la aprobación de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE).45

- Se propone que en el presupuesto anual del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), se incluya a partir de 1985 una partida no menor de 200 millones de colones, para utilizarla en la compensación temporal a las familias que enfrentaban dificultades de pago de su vivienda, producto del alza en las tasas de interés (Román, J., 2013).

- Se crea un mecanismo para la calificación de los proyectos, para la adjudicación de contratos y para la supervisión y control de las obras, con lo que se busca superar los nudos legales existentes (Román, J., 2013), y se integra el Comité Técnico Sectorial, que incluye por primera vez una representación de sociedad civil, la cual es asumida por el FDV. Esta última medida revela el peso político que para entonces había alcanzado esta organización en la definición de la política de vivienda y en la representación de parte de los grupos y comités de vivienda existentes.

Las medidas anteriores, no impidieron que la dinámica e intensidad de la lucha de las organizaciones y los frentes de vivienda se mantuviera. De acuerdo con un estudio realizado por Ramírez y Vargas, a mediados de la década de los ochenta, aproximadamente el 10% de la población urbana del Área Metropolitana de San José (AMSJ) -unas diez mil familias- estaba ligada a los frentes de vivienda, concentrando a su vez la mayor cantidad de grupos de vivienda organizados (citado por Valverde, J. y Trejos, María, 1993: p. 11).

Si bien es cierto que en este gobierno se logran ejecutar algunas soluciones de vivienda,

45 La CNE fue creada mediante la Ley 4374, en el año 1969, para que se encargara de la “...atención de toda clase de desastre ya sea de carácter natural o producido por el hombre...”. (CNE, 2017).
bajo la modalidad de lotes con y sin servicios (vivienda progresiva), el número de soluciones resultó claramente insuficiente ante la magnitud de la demanda. Eso explica en parte la persistencia de las manifestaciones e invasiones de tierra por parte de los grupos de vivienda. Román, J. (2013), aporta información referente al número de soluciones, bajo la modalidad de vivienda progresiva, que generó la administración Monge Álvarez (Tabla 6.1).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Proyecto</th>
<th>Localización</th>
<th>Total de soluciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Dos Cercas</td>
<td>San Lorenzo, Desamparados</td>
<td>610</td>
</tr>
<tr>
<td>Garabito</td>
<td>Colima de Tibás</td>
<td>532</td>
</tr>
<tr>
<td>La Libertad</td>
<td>Pavas</td>
<td>443</td>
</tr>
<tr>
<td>Umará</td>
<td>San Sebastián</td>
<td>192</td>
</tr>
<tr>
<td>Bri Bri</td>
<td>Rincón Grande de Pavas</td>
<td>917</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total:</strong></td>
<td></td>
<td><strong>2.694</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Román (2013). Con base en las estadísticas del INVU.

Datos proporcionados por Mora y Solano (1993), con base en información suministrada por el INVU, indican que entre los años 1982 y 1986 se formaron 80 nuevos asentamientos en precario en todo el país (49 en el AMSJ y 31 en el resto de la GAM) (p. 63). Esta dinámica de invasiones, constantes movilizaciones y confrontación social, se explica en parte por la emergencia de conflictos políticos en el seno del FDV y la insuficiencia de la respuesta estatal al problema. Desde mediados de la administración Monge Álvarez, líderes de esta organización se enfrascaron en una lucha política interna de cara a las elecciones de 1986\(^46\).

Al término de la administración Monge, la relación de los grupos, comités y frentes de vivienda se caracterizaba por la falta de diálogo, un número claramente insuficiente de soluciones de vivienda para las familias demandantes y, en ocasiones, el recurso institucional a la represión y los desalojos de las familias ubicadas en los asentamientos invadidos por dirigentes del FDV. En síntesis, la lucha de los sectores populares en esos años estuvo fuertemente influída por la lucha de tendencias a lo interno del PLN y la poca respuesta gubernamental a las demandas de vivienda de esos sectores. Cabe señalar que desde entonces hasta el momento presente, la politización político-partidaria de la lucha social por vivienda de los sectores populares ha sido una constante que ha marcado de manera decisiva su evolución.

\(^{46}\) Las invasiones en ese entonces se sucedían con la venida del partido Liberación Nacional (PLN), por medio del diputado y máximo dirigente del FDV, Guido Granados.
6.3.2 Segunda etapa: Diálogo y negociación en la lucha social por vivienda

Un año antes de las elecciones de febrero de 1986, el entonces candidato a la presidencia por Liberación Nacional, Óscar Arias Sánchez, se comprometió a darle veinte millones de colones a los frentes de vivienda en materiales de construcción, a cambio de que respaldaran su elección. Esta acción, que se concretó un año después, contribuyó evidentemente a que Arias ganara las elecciones (Román, J., 2013).

Inmediatamente después del triunfo electoral, los frentes de vivienda se lanzaron a la invasión de terrenos, con la finalidad de asegurarse un lugar en los proyectos prometidos por la administración Arias. La invasión más grande en ese momento fue la de Los Guido, en Desamparados, la cual culminó en un asentamiento precario de más de 3.000 familias. También se produjeron invasiones importantes en Los Cuadros, Nazareno, Ipís de Goicoechea, y en la finca San Pedro de Pavas en San José, entre otras (Morgan s.f., p. 10).

Esas acciones obligaron al gobierno, recién iniciando su mandato, a firmar un acuerdo político con los líderes de los frentes de vivienda (FDV, FCV) y la Coordinadora, con el propósito de coordinar las acciones necesarias que permitieran darle respuesta a las expectativas creadas entre las familias. Con tal propósito, el gobierno implementó las siguientes medidas:

- Preadjudicación de viviendas a las familias;
- involucramiento de los líderes de los frentes de vivienda en la elaboración de diagnósticos e identificación de terrenos en donde ubicar a las familias; y
- coordinación de acciones con los líderes de los frentes, con el propósito de contener la conflictividad social que se estaba produciendo.

A partir de estas medidas, la dinámica de los comités de vivienda y los frentes de vivienda, cambió radicalmente. Se pasó de relaciones caracterizadas por la confrontación y la represión, a relaciones de diálogo, negociación y coordinación de acciones con las instituciones de gobierno. Los efectos políticos de esa política sobre los grupos de vivienda ha sido calificada de diversas maneras: cooptación de la lucha social, clientelismo político, instrumentalización de la lucha social por vivienda.

Independientemente del calificativo, lo cierto son tres cosas: en el transcurso de este gobierno lo que prevalece son las negociaciones y los acuerdos político-institucionales con los grupos y los frentes de vivienda, antes que la confrontación y la represión; los grupos y frentes de vivienda obtienen respuestas a sus demandas; y por último, los frentes de vivienda inician un proceso de disolución organizativa en razón del cambio en las relaciones Estado-organizaciones sociales.

Al respecto, Valverde y Trejos (1993), señalan lo siguiente:

A pesar de que las demandas ligadas al sector vivienda no desaparecieron de la escena política nacional… lo cierto es que las acciones realizadas durante este gobierno no se inscribieron dentro de un contexto de auge organizativo y reivindicativo. Por el contrario,
formaban parte de un contexto socio-político hegemonizado por el desarrollo de una serie de acciones dirigidas a facilitar el control de la demanda social de los sectores populares y la desarticulación progresiva de la lucha por vivienda (Valverde, J. y Trejos, María, 1993, p. 13).

Seguidamente se exponen dos testimonios que ejemplifican muy bien, la lógica política que se impuso en estos años.

Finca San Pedro fue negociada por los dos principales dirigentes del FDV y la urbanizadora Rohrmoser, porque uno de esos dirigentes era conocido y amigo de los Rohrmoser. Se pagó un precio más alto del que se había ofrecido originalmente, cosa en la que yo no estuve de acuerdo. Esa finca se había ofrecido en 11 millones y se compró en 30 millones. Yo no estuve de acuerdo en esa oportunidad porque en la finca había partes del terreno que no eran utilizables. Estaban llenos de suampos y de guindos y eso lo estaba pagando el Estado y después se la iba a cobrar a las familias (Lázcariz, V. tomado de Mora, M. y Solano, Franklin, 1993: p. 82).

En forma paralela a las negociaciones y acuerdos con los frentes y comités de vivienda, la administración Arias implementó tres medidas que marcarán el desarrollo del sector hasta el momento presente:

Creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), mediante la Ley 7052 (noviembre 1986). Este Sistema pasa a estar integrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI)47 y las entidades autorizadas. El BANVHI funciona a través de dos fondos: El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI). Este último fondo es el que sirve de sustento financiero al “bono de la vivienda”, mecanismo financiero que se ideó la administración Arias para lograr que los sectores de muy bajos ingresos, con nula o casi nula capacidad de pago, pudieran acceder a una solución de vivienda, pero también como una forma de estimular la actividad del sector privado de la construcción (Mora, M. y Solano, Franklin, 1993).

Constitución de la Comisión Especial de Erradicación de Tugurios (Decreto Ejecutivo N° 17270-P, del 29 de octubre de 1986), con la función de administrar el Fondo Especial de Erradicación de Tugurios. Para la implementación de esta medida, el gobierno decide crear la Comisión Especial de Vivienda (CEV)48. El objetivo de la CEV era ejecutar y financiar programas de vivienda popular, ya sea en terrenos de su propiedad o bien en los adquiridos para atender los compromisos que el gobierno había asumido con los grupos organizados

47 “Bajo este nuevo sistema, los proyectos de vivienda son gestionados por la empresa privada, que adquiere el terreno, diseña el proyecto, gestiona los permisos de construcción y lo presenta ante un ente autorizado (banco o mutual de vivienda), quien lo presenta al BANHVI. Si el BANHVI encuentra que los costos de solución están dentro de los límites donde el subsidio es aplicable y cuenta con los permisos requeridos, “califica” el proyecto, lo que garantiza que el proyecto, al terminarse, contará con la aplicación de los subsidios (el “bono familiar”). La empresa constructora, entonces, gestiona un préstamo puente en el ente autorizado y construye. Al concluir la construcción, vende a las familias que necesitan vivienda”. (Morgan, sf, p.8).

48 Esta Comisión nace como una subcomisión de la CNE y amparada en la Declaratoria de Emergencia Nacional en Vivienda decretada por el gobierno Monge Álvarez en 1984.
y que no contaban con financiamiento (Román, J., 2013).

Con esos instrumentos, la administración Arias (con el Ministro de Vivienda Fernando Zumbado a la cabeza de la CEV), desarrolla una cantidad muy significativa de proyectos enfocados a brindar una solución de vivienda a los miles de familias que esperaban una respuesta a sus demandas. En esa tarea se involucraron los frentes de vivienda (FDV y FCV) y la Coordinadora. En el resto de esta administración, la dinámica de los grupos y comités de vivienda estuvo entonces muy enfocada en tres aspectos: la consecución de un terreno, la consecución de un “bono familiar”, y la construcción de sus viviendas. Así, conforme fue pasando el tiempo, se fueron concretando los compromisos asumidos por el gobierno y se fue consolidando el mecanismo de negociación e institucionalización de los conflictos en torno a la lucha por vivienda, desplegada y hegemonizada por los frentes.


Algunas características que marcaron la dinámica del sector vivienda durante esta administración fueron:

- El clientelismo político. La adhesión de las familias a los frentes de vivienda o a la Coordinadora, se convirtió prácticamente en una condición “sine qua non” para poder acceder a una solución habitacional.

- Los frentes de vivienda (FDV y FCV), en estrecha relación con los funcionarios/as de la CEV, desplegaron una estrategia de división de los grupos y comités de vivienda, con el propósito de poder imponer sus condiciones y tener control sobre las familias.

- Se propició y promovió la consolidación de asentamientos humanos que no reunían las condiciones mínimas necesarias (ubicación, topografía, disponibilidad de servicios, accesibilidad, entre otras) para ser habitados, y que consecuentemente pasaron a convertirse desde entonces y hasta el día de hoy, en espacios residenciales segregados, con elevados niveles de hacinamiento y violencia social.

La estrategia seguida provocó que muchas de las organizaciones comunitarias se disolvieran en el momento de obtener la solución a su demanda de vivienda, o incluso antes de la consecución de la misma. Ya hacia el final de la administración Arias, la lucha social de las familias por obtener vivienda se caracterizaba por una clara subordinación político organizativa con respecto a las políticas de gobierno. De grupos que invadían terrenos y realizaban marchas para demandar soluciones habitacionales, se convirtieron en grupos que autoconstruyan su vivienda en forma individual o colectiva, generalmente bajo la
dirección de alguno de los dos frentes de vivienda, o la Coordinadora, y con un fuerte control por parte de la CEV.

De este periodo es importante mencionar, por último, la creación en el año 1987 de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), una organización privada que nace con el objetivo de dotar a familias de bajos ingresos de una vivienda digna, aplicando una metodología que involucra a las familias en la autoconstrucción de sus viviendas y su fortalecimiento organizativo, denominada Producción Social del Hábitat y la Vivienda.

La institución desde entonces a la fecha ha tenido la ventaja de contar con capital propio (gracias a una contribución económica de la cooperación sueca), que le ha permitido desarrollarse institucionalmente de una manera sostenible y gestionar, ejecutar y desarrollar programas y proyectos con alguna autonomía del Estado. La Fundación opera como una instancia técnico-financiera en el área de la construcción de viviendas de interés social (gestiona el proyecto, elabora planos, ejecuta tramitología, financia obras y administra la ejecución de los proyectos, así como el desarrollo de todo un proceso de fortalecimiento comunal antes, durante y después del proceso de la construcción del proyecto.

Otra experiencia que guarda algunas similitudes con la anteriormente descrita, aunque con algunas diferencias también, es la Fundación Costa Rica-Canadá (FCRCA). Esta fundación se crea en el año 1988 y tiene como antecedente el Programa de Vivienda Rural Costa Rica-Canadá, que era administrado de manera conjunta entre la Agencia Internacional Canadiense para el Desarrollo (CIDA) y el gobierno de Costa Rica. En el año 1988, este programa se convierte en la Fundación Costa Rica-Canadá, con el objetivo de “apoyar el desarrollo de las áreas rurales estableciendo programa de financiamiento y proyectos para la construcción de vivienda e infraestructura física y social gratuita como medio de fortalecer la permanencia de familias en las áreas rurales” (Danao, citado por Castro, E., 2016. p. 36)⁴⁹.

Interesa destacar de estas dos experiencias que son organizaciones que desde su creación hasta el momento presente, han reconocido y promovido la organización de las familias, a través de diferentes modalidades, pero siempre potenciando sus capacidades y sin hacer un uso político-instrumental de ellas. En ese sentido, se trata de experiencias que marcan una diferencia importante con respecto a otros procesos en este campo. Además, son una muestra del potencial que tienen otras estrategias de sociedad civil organizada, para la solución de sus necesidades en diferentes campos del desarrollo social.

### 6.3.3 Tercera etapa: Retorna la conflictividad social al sector vivienda

La Administración Calderón Fournier (1990-1994) inicia en medio de un clima de mucha

⁴⁹ La FCRCA es la única Entidad Autorizada del SFNV con las características mencionadas. Además, desde el 2006 ha jugado un papel fundamental en la ejecución del Programa de Erradicación de Precarios y Mejoramiento Barrial.
beligerancia política por parte de los grupos y frentes de vivienda. Al ser derrotado electoralmente el partido Liberación Nacional, el FDV y el FCV deciden llevar a cabo ocupaciones de terrenos y profundizar las demandas no atendidas o no resueltas por el gobierno anterior

Para sortear la presión social y atender las promesas de campaña, el gobierno adopta tres medidas que inciden en la dinámica de funcionamiento del sector vivienda.

- Creación a partir de noviembre de 1990 del “bono gratuito de la vivienda”, mediante la modificación de la Ley 7052 del SFNV, convirtiéndose a partir de ese momento en una donación (subsidio) para las familias. Esta medida, muy favorable para las familias demandantes de una vivienda, sirvió a su vez para lograr el apoyo político de grupos y líderes de vivienda contrarios al partido Liberación Nacional.

- Promulgación de la Ley 7151 que autoriza el traspaso de terrenos del IMAS y los exime de la necesidad de permisos para el desarrollo de urbanizaciones y construcción de viviendas. Esta medida tiene dos objetivos: 1) permitirle a las familias carentes de título que opten por un bono familiar de vivienda (BFV); y 2) mejorar la gestión de los proyectos y aplicar criterios de excepcionalidad en terrenos en precario adquiridos por el IMAS. A partir de esta medida, la CEV pasó a comprar terrenos a través del IMAS para favorecerse de esta medida.

- Autorización a la Dirección de Urbanismo del INVU de la aprobación, por vía de excepción, de los planos de asentamientos consolidados, aunque éstos no cumplieran a plenitud con lo que dispone el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones. Esta medida se puso en vigencia a partir de la promulgación de la Ley 7208 de noviembre de 1990, que viene a reformar la Ley 7052. De esta manera, las familias podían regularizar la tenencia, postulándose para un bono familiar de vivienda y la mejora o dotación de infraestructura esencial para el asentamiento. Con esta excepción, la CEV logra una rápida aprobación y ejecución de sus proyectos de vivienda para familias de bajos ingresos. Ambas normas fueron posteriormente declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional.

Las consecuencias socio-territoriales de estas dos últimas disposiciones fueron muy negativas, en razón de que se continuó profundizando la política de consolidación de

---

50 Para las elecciones de 1990, la Coordinadora le dio su apoyo al candidato del PUSC, Rafael Ángel Calderón. Al carecer el nuevo gobierno de una estructura barrial en torno a la reivindicación de vivienda, decide apoyarse en la Coordinadora para la implementación de los nuevos proyectos habitacionales (Morgan, D., 2017).

51 Los fondos del subsidio proceden de FODESAF y no son retornables. Ese hecho explica en parte la viabilidad financiera de esa medida, a pesar del efecto nocivo que tendrá en adelante sobre las finanzas del SFNV (Morgan, D., 2017).

52 Para Román, la norma, a pesar de ser necesaria, adoleció de una limitación importante al no contemplar límites a esta posibilidad de consolidación. La experiencia internacional en este campo indica que, en ausencia de esos límites, la política electoral puede propiciar la consolidación de asentamientos donde no se garantiza la calidad de vida de las familias (Román, G., 2017).
asentamientos habitacionales sin ninguna consideración urbanística y social, que además concentraba a la población más pobre en áreas con escasa infraestructura y relativamente alejadas de los centros urbanos. Por estas y otras razones, el rol de la CEV estuvo durante esta administración en permanente cuestionamiento. A pesar de las medidas implementadas por la administración Calderón Fournier, la lucha social por vivienda persistió durante todo este período de gobierno. Algunas de los aspectos más importantes que cabría mencionar son los siguientes:

- Dirigentes de comités de vivienda, algunos afines al partido Liberación Nacional, mantuvieron la posición de ocupar terrenos en precario, con el fin de dificultarle la labor al gobierno de turno (Román, J., 2013).
- Alianzas de grupos de vivienda con desarrolladores privados. Esta nueva modalidad de gestión de la vivienda, dio pie al surgimiento de líderes comunitarios que se hacen cargo de la tramitología ante las instituciones respectivas (incluyendo la gestión del bono gratuito), a cambio del cobro a las familias de una cuota mensual (Román, G., 2017).

Hacia el final del gobierno de Calderón Fournier, la Sala Cuarta declaró inconstitucional la declaratoria de emergencia del problema de la vivienda (voto número 3410-92, del 10 de noviembre de 1992), emitida durante la administración Arias. Este fallo le quitó sustento legal a la CEV, que era la figura que le permitía a los frentes de vivienda actuar como desarrolladoras de proyectos de vivienda.

En síntesis, la conflictividad entre los grupos y los frentes de vivienda (FDV y FCV), así como la ocupación de terrenos en precario, fueron aspectos que estuvieron presentes en este período. No obstante, el nivel de conflictividad en este período distó mucho del que se presentó en las administraciones Carazo Odio y Monge Álvarez, en parte porque durante la administración Arias ya se había producido un importante grado de desmovilización de los grupos y frentes de vivienda. Sin duda, la decisión política en esta administración de otorgar el “Bono Gratuito de la Vivienda”, incidió fuertemente en la persistencia del clientelismo político en el otorgamiento de las soluciones de vivienda y en la existencia de dirigentes de grupos de vivienda que lucraban a costa de esta necesidad social.

A la administración Calderón, le sucede la administración Figueres Olsen (1994-1998), quien inicia su gestión con la decisión política de no permitir invasiones de terrenos por

---

53 Paradójicamente, durante la campaña electoral que se desarrolla a lo largo de 1989 y que culmina en febrero de 1990, el candidato ganador Rafael Ángel Calderón había planteado la desaparición de la CEV y el traspaso de sus recursos al INVU (Román, J., 2013).
54 En este período surge el Grupo Azul, que era como un frente de vivienda formado por dirigentes del partido Unidad Social Cristiana.
55 La desaparición de la CEV le quitó a la Coordinadora la posibilidad de construir proyectos, ya que carecía del capital y las garantías necesarias para gestionar préstamos dentro del sector formal. Ya para 1994, cuando fue electo presidente José María Figueres, la Coordinadora solo participaba en proyectos adjudicados por la CEV. El gobierno de Figueres finiquitó unilateralmente estos contratos, negándose a pagar, incluso, obras que ya se habían terminado (Morgan, D., 2017).
parte de los frentes y los grupos de vivienda, ni tampoco propiciar o permitir la “intermediación” de los líderes locales en la gestión de la adjudicación de una solución habitacional a las familias demandantes\textsuperscript{56}.

En este gobierno se adoptan cinco medidas en el área de la vivienda, que cabe destacar:

- Se distribuye un certificado a cada familia que aspira a obtener un bono de vivienda, con el propósito de realizar un estudio que permita conocer su condición socioeconómica y determinar si califica para acceder a dicho beneficio.

- En el marco del Programa de Compensación Social, se decide apoyar a las familias que estaban sobre endeudadas para que puedan hacer frente a la deuda contraída durante la administración Calderón\textsuperscript{57}.

- Se establece la figura del “Bono de Garantía Real”, el cual, consistía en el otorgamiento de un bono que la familia podía hacer efectivo en el futuro, en función de la captación de recursos por parte del SFNV.

- Como parte de la política de atención focalizada a la pobreza, se prioriza la atención de algunos asentamientos en precario (Rincón Grande Pavas, Paraíso, Los Guido, Finca San Juan, entre otros); además, no se permite la invasión de terrenos y se pone límites al crecimiento de estos asentamientos.

- Finalmente, se decide la ampliación del uso del bono para que las familias lo puedan usar en la compra de un lote, construir casa en lote propio o reconstruir casa propia. Esta medida significó que en adelante el otorgamiento del bono no implicara, necesariamente, la generación de una nueva solución de vivienda. Esto puede observarse claramente en la siguiente \textbf{tabla 6.2}:

\textsuperscript{56} El gobierno de Figueres calificaba de “zopilotes de la vivienda” a los líderes que hacían la labor de intermediación entre los grupos de vivienda y el gobierno y se planteó su eliminación por considerar que se aprovechaban de las necesidades de las familias en beneficio propio.

\textsuperscript{57} Durante la administración Calderón se congeló el monto del Bono de Vivienda, entonces las entidades autorizadas otorgaron créditos a las familias superiores a su capacidad de pago, lo cual con el tiempo generó que cientos de familias no pudieran pagar la mensualidad y se fuera acumulando una deuda.
Tabla 6.2. Número de soluciones de vivienda otorgadas con Bono Familiar, entre 1994 y 2000, según tipo de solución

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Ampliación y mejoras</th>
<th>Lote y construcción</th>
<th>Construcción</th>
<th>Vivienda existente</th>
<th>Compra de lote</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>(%)</td>
<td>(%)</td>
<td>(%)</td>
<td>(%)</td>
<td>(%)</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>3.020 (32%)</td>
<td>4.392 (47%)</td>
<td>1.890 (20%)</td>
<td>--------</td>
<td>96 (1%)</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>3.763 (24%)</td>
<td>9.045 (58%)</td>
<td>2.141 (14%)</td>
<td>575 (4%)</td>
<td>184 (1%)</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>3.419 (20%)</td>
<td>8.313 (48%)</td>
<td>1.792 (10%)</td>
<td>2.693 (15%)</td>
<td>1.205 (7%)</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>3.806 (19%)</td>
<td>10.546 (52%)</td>
<td>1.616 (8%)</td>
<td>2.853 (14%)</td>
<td>1.373 (7%)</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>3.737 (35%)</td>
<td>4.088 (38%)</td>
<td>956 (9%)</td>
<td>1.448 (14%)</td>
<td>423 (4%)</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>1.997 (30%)</td>
<td>2.860 (43%)</td>
<td>503 (8%)</td>
<td>1.017 (15%)</td>
<td>225 (3%)</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>7.633 (39%)</td>
<td>8.508 (43%)</td>
<td>1.963 (10%)</td>
<td>899 (5%)</td>
<td>730 (4%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Morgan (s.f.: p. 32).

Cabe decir también que es en este gobierno que se elimina la posibilidad de que grupos organizados participen en la construcción de proyectos de vivienda de interés social. A raíz de esa medida, desaparecen los frentes de vivienda como actores en la gestión y construcción de proyectos (concretamente desaparece la Coordinadora y la Fundación Nacional de Bambú), y la construcción de vivienda de interés social se concentra en un grupo de empresas privadas de la construcción (Morgan, D., 2017).

Este viraje es congruente en parte con el sentido (lógica e intereses) con la que se crea el SFNV, y más específicamente, el BANVHI. En lo sustantivo, se trataba de crear el mecanismo financiero para que el sector privado de la construcción accediera a fondos públicos para el desarrollo de su actividad. En esa misma dirección, el FOSUVI cumple la función clave de creación de demanda efectiva para la construcción de viviendas de interés social.

Las medidas implementadas por la administración Figueres no impidieron que persistiera un cierto nivel de conflictividad con los grupos y comités de vivienda. En algunas ocasiones se produjeron manifestaciones de grupos de familias que reclamaban su derecho a beneficiarse del Programa de Compensación Social, para resolver el problema de incapacidad de pago de su vivienda. En otras ocasiones, dirigentes del PLN y del PUSC se enfrentaron para mantener el control de algunos asentamientos en precario (por ejemplo, en finca San Juan y San Pedro). Y, por último, se presentaron manifestaciones de familias ante el INVU y el MIVAH para que les hicieran efectivo el bono (Bono de Garantía Real) que se les había prometido al inicio de la administración.

De este periodo es importante señalar, en razón de los objetivos de este análisis, que hasta 1994 cuando una familia deseaba beneficiarse con el bono de la vivienda, por lo general debía organizarse y participar en un proyecto de vivienda promovido por alguno de los grupos o comités de vivienda. Posterior a esta fecha, la necesidad (o la condición) de la participación de las familias en una organización desaparece, lo cual evidentemente se
traduce desde entonces y hasta el momento presente, en un factor de debilitamiento de la lucha social por vivienda. No significa que desaparezca, pero sí que sufre un debilitamiento y una redefinición (Morgan, D., 2001. p. 9).

Sobre este mismo punto, Morgan agrega la siguiente valoración:

La eliminación del papel de los grupos o asociaciones que habían actuado, en cierta forma, como intermediarios entre el Estado y las familias, y el predominio de las soluciones individuales de vivienda sobre los proyectos de conjuntos habitacionales reflejan, entonces, no sólo razones de conveniencia técnica sino los deseos de los políticos de introducirse más explícitamente dentro del proceso de la distribución de la vivienda como producto de la inversión pública (Morgan, D., 2001. p. 30).

Esa tendencia de algunos sectores políticos, de beneficiarse de manera más directa de la inversión pública destinados a la solución del problema de la vivienda, queda aún más claramente de manifiesta en la administración Rodríguez Echeverría.

6.3.4 Cuarta etapa: Continuismo de la política y debilitamiento de la lucha social por vivienda

Luego de la constitución del SFNV, la introducción del bono de la vivienda (primero bajo la modalidad de un préstamo y luego como donación), y la eliminación de la intermediación de los frentes de vivienda y la Coordinadora en el desarrollo de proyectos de vivienda, la política de vivienda y la dinámica misma de las luchas de los sectores de menores ingresos por obtener una vivienda se comporta, en sus aspectos esenciales, de una manera muy similar. Hay desde 1998 a la fecha (2017) una especie de continuismo en la política y en la dinámica de la lucha social, con sus altos y sus bajos.

Como ya FUPROVI lo ha señalado en otro momento:

En materia de vivienda los últimos gobernospán han demostrado una gran continuidad en cuanto a la manera de atender la situación habitacional del país. Esta continuidad se expresa en la falta de definición y de abordaje a los problemas de fondo en el Sector. Se ha carecido de una política integral, de mediano plazo, que permita un abordaje serio, sistemático y continuado. A pesar de que cada gobierno que asume tiene una lectura, un diagnóstico de la situación y una propuesta de abordaje, en la realidad cada Administración se reduce a una "política de los bonos" (FUPROVI, 2009: p. 14).

Ese continuismo en la política es, en buena medida y en sus aspectos sustantivos, una característica que también está presente en la dinámica organizativa de los sectores populares que luchan por acceder a una vivienda. La tendencia en este caso es la de un fuerte decaimiento de las luchas sociales por vivienda, en razón de que cada vez con mayor claridad la atención de las necesidades de vivienda no pasa necesariamente por estar

organizado, como sí había ocurrido en el pasado reciente. En las siguientes líneas se hará referencia a esta dinámica, según el gobierno de turno.

Durante la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), los aspectos más sobresalientes que interesa comentar son básicamente dos:

- La inestabilidad política que caracteriza al Sector Vivienda, producto de los cambios en las autoridades superiores del MIVAH (José Antonio Lobo, Donald Monroe, Lorena Vázquez) y, además, por las frecuentes denuncias públicas de corrupción en la colocación de los recursos del BANVHI.

- La profundización de la relación de los dirigentes locales (algunos afines al partido gobernante) con los desarrolladores privados. En esta administración se impone la práctica de que los proyectos sean gestionados directamente entre el desarrollador privado y la entidad autorizada, con el BANVHI, quedando de lado y muy debilitado el papel del MIVAH y los grupos organizados. La política claramente es “involucrar a los gobiernos locales, actores privados en la planificación, desarrollo y construcción de asentamientos humanos” (MIDEPLAN, 1998, citado por FUPROVI, 2009: 16).

En síntesis, durante esta administración los hechos más novedosos son la mayor presencia de los desarrolladores privados en las negociaciones de los proyectos habitacionales con las autoridades del BANVHI y las denuncias de corrupción de algunos jerarcas en los medios de comunicación. El bono familiar, al igual que los gobiernos anteriores, fue utilizado fuertemente como un instrumento de clientelismo político.

Otro aspecto que merece destacarse, es la tendencia observada, a partir del año 1994, a la concentración de la soluciones habitacionales, individuales, en las zonas rurales del país. Un análisis de la distribución geográfica de las obras financiadas con el bono de la vivienda realizado por Morgan (2001), permite ver que a partir de ese año las mismas tienden a concentrarse cada vez más en áreas rurales y menos en el Área Metropolitana.

Antes de 1994, predominaban dos modalidades que permitieran a las familias de bajos ingresos obtener su vivienda: por medio de la construcción de vivienda en un lote de su propiedad (solución individual); o por medio de la construcción de un proyecto habitacional, donde la solución involucraba la adquisición tanto del lote urbanizado como la vivienda (conjunto habitacional). Durante los primeros años de vigencia del nuevo Sistema Nacional de Vivienda, la vasta mayoría de las soluciones individuales se realizaron en zonas rurales donde muchos campesinos tenían una pequeña parcela o acceso a un lote producto de la segregación de una finca propiedad de familiares. En zonas urbanas, en cambio, la modalidad de solución casi exclusiva era la del conjunto habitacional (Morgan, D. 2001. p. 36) (ver tabla 6.3).
Tabla 6.3. Relación entre bonos otorgados para áreas rurales y urbanas 1994 – 2000

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Zona Rural</th>
<th>Zona Urbana</th>
<th>Porcentaje Zona Rural</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1994</td>
<td>5.980</td>
<td>3.418</td>
<td>64%</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>10.643</td>
<td>5.065</td>
<td>68%</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>12.006</td>
<td>5.416</td>
<td>69%</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>14.250</td>
<td>5.945</td>
<td>71%</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>7.571</td>
<td>3.081</td>
<td>71%</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>4.409</td>
<td>2.193</td>
<td>67%</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>13.975</td>
<td>5.758</td>
<td>71%</td>
</tr>
</tbody>
</table>


En parte esto ha sido reflejo de la forma de repartir los bonos. Para Morgan, el vacío dejado con la desaparición de la CEV ha sido rellenado poco a poco por un grupo pequeño de empresas constructoras. Al contrario de los proyectos de la CEV, que se realizaron casi exclusivamente en zonas urbanas, y sobre todo en el Área Metropolitano, los conjuntos habitacionales desarrollados durante los años posteriores a 1994, están localizados predominantemente en zonas rurales, donde los valores más bajos para la compra de terreno y mayor facilidad en la gestión de permisos hacen que estos proyectos tengan una mayor rentabilidad para el constructor (Morgan, 2001. p. 36). Cabría agregar que esta tendencia se ha mantenido hasta el momento presente.

La administración Pacheco (2002-2006) es prácticamente una continuación de la política seguida por su antecesor: se mantiene un fuerte apoyo financiero a los desarrolladores privados de la construcción y, a un nivel básicamente discursivo, se propone el desarrollo de “planes, programas y proyectos de vivienda tendientes a la erradicación o consolidación de los asentamientos en tugurio o precario con el fin de concretar políticas de desarrollo con equidad social” (MIDEPLAN, 2002, citado por FUPROVI, 2009: p. 16).

Ciertamente, en este gobierno, el Ministro de Vivienda de ese entonces, Helio Fallas, intentó al inicio de su gestión poner límite a los desarrolladores privados y poner controles más finos en la selección de las familias beneficiarias, mediante los llamados Comités de Transparencia, para identificar necesidades de vivienda a nivel de las comunidades. No obstante, estos intentos de regulación encontraron rápidamente una fuerte oposición de los desarrolladores privados y la iniciativa no llegó a cristalizar.

En síntesis, durante este período prevaleció la política de apoyo a los desarrolladores privados, desconociéndose el papel de los grupos y comités en la gestión de la vivienda, y realmente no se llegó a concretar la promesa electoral de erradicación de tugurios o

59Estos comités se integraban con representantes de la iglesia, el gobierno local y organizaciones locales de sociedad civil.
La administración Arias Sánchez (2006-2010) tampoco presenta grandes novedades en materia de vivienda. Prácticamente se continúa con las políticas de los gobiernos precedentes, incluyendo mayores incentivos para los desarrolladores privados en la atención de la problemática habitacional.

Las principales medidas que interesa mencionar son:

- Creación del “Bono Colectivo” y del “Bono Llave en Mano”;
- propuesta de erradicación del 50% de los asentamientos en precario del país; y
- modificación al artículo 59 de la Ley 7052, que eleva el porcentaje de asignación del FOSUVI para soluciones habitacionales de poblaciones particulares (personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar, familias indígenas y personas con discapacidad) de un 20% a un 40%. Con esta medida se buscaba contar con los recursos necesarios para la ejecución del Programa de Erradicación de Tugurios y Asentamientos en Precario (Castro, E. 2016. p. 123);
- financiamiento preferencial a sectores medios (“clase media”), que históricamente no venían siendo atendidos con crédito para vivienda por parte del BANVHI, el cual incluye la modalidad de ABC-Vivienda Vertical.

El Bono Colectivo es utilizado como medio para intervenir en asentamientos informales y proyectos ya construidos de vivienda de interés social, con el fin de mejorar la infraestructura y el espacio público. Hay que señalar que una parte significativa de los recursos canalizados a través de esta modalidad, fueron usados para pagar infraestructura en los conjuntos de vivienda nueva.

Independientemente del nivel de avance en la implementación o cumplimiento de las medidas anteriormente descritas, lo cierto es que durante este gobierno la relación con los grupos de vivienda fue sumamente débil. No se crearon espacios de diálogo, ni se favoreció

__________________________

60 En opinión de Granados (2017), el Bono Colectivo es el primer instrumento financiero que permite la atención de asentamientos humanos. “Constituye una alternativa, inexistente hasta ese momento, para trascender las políticas viviendistas tradicionales, enfocadas exclusivamente en la vivienda”. Con este instrumento, partiendo de la experiencia de la FCRCA, se logra:
- Que el Estado asuma un rol decisor en relación a los barrios que son intervenidos.
- Que la elección de las empresas consultoras y constructoras se realice de forma transparente, cumpliendo con los principios de la Ley de Contratación Administrativa.
- Que las Entidades Autorizadas asuman el rol de desarrolladoras de los proyectos y administradoras de los recursos públicos.

En la gran mayoría de los proyectos ejecutados, las obras físicas han sido acompañadas de procesos de fortalecimiento de la organización comunal (Granados, H., 2017).

61 El Bono Llave en Mano consiste en compra de casas a desarrolladores privados, para destinarlas a población que se deseaba erradicar en los asentamientos informales (Castro, E., 2016. p. 127).

62 Esta modalidad (Ahorro, Crédito y Bono), permite a las familias habitar casas de dos plantea, sea en una urbanización o condominio, dirigido a familias con dos y cuatro salarios mínimos mensuales.
el accionar de los grupos y comités de vivienda. En buena medida, ello se explica por la debilidad de las organizaciones de vivienda en este momento y la nueva realidad del Sector Vivienda.

Visto en retrospectiva, a 20 años del primer gobierno de Arias Sánchez, la dinámica de las luchas sociales por vivienda se presenta muy diferente. El número de grupos y comités que existen es comparativamente mucho menor y su capacidad de incidencia política está muy reducida, o es casi inexistente. Esa situación se mantiene hasta el momento presente, lo cual revela lo eficaz que fue la estrategia seguida por los diferentes gobiernos para eliminar las luchas sociales por vivienda.

De la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), las acciones institucionales que cabría destacar son las siguientes:

- Se quitó el tope para el bono de la vivienda dentro de las condiciones del Art. 59. Anteriormente el tope se había establecido en 50% más que el bono normal.
- Se le dio continuidad a la política de Bono Colectivo en los asentamientos en precario y se fortaleció la línea de crédito de vivienda para familias de estratos medios, inyectando más recursos al FONAVI (SFNV), y se empezó a implementar la propuesta del Bono Diferido.
- Apertura de espacios institucionales de negociación a lo interno del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, a partir de la creación de la Comisión Interinstitucional, en la cual participan desarrolladores privados, representantes de organizaciones de vivienda (grupos y comités de vivienda), y entidades autorizadas.

La existencia de ese espacio de diálogo, en criterio de Román (2017), les permitió a las autoridades de vivienda establecer una relación de diálogo con las organizaciones de vivienda y desarrolladores privados, así como poder anticipar potenciales conflictos y reaccionar con propuestas ante algunos acontecimientos. Lo cierto del caso es que, al igual que sucedió con la administración Arias Sánchez, durante este gobierno los grupos y comités de vivienda mantuvieron un perfil bastante bajo.

Finalmente, durante la actual administración Solís Rivera (2014-2018), se podría decir que la lucha social por vivienda de las familias de menores ingresos se ha continuado debilitando. El hecho más relevante de este período es la constitución del Foro Nacional de Vivienda (FNV).

63 El efecto de esta medida fue el aumento del costo de las soluciones construidas bajo esa modalidad (Morgan, D., 2017).
64 Esta medida le permite a las familias de estratos medios cubrir parcialmente la cuota de un crédito hipotecario para vivienda con un bono, tramitados a través de algunas de las entidades autorizadas.
65 El cambio de Ministro de Vivienda, se traduvo en un debilitamiento y desaparición posterior de este espacio de coordinación.
66 Apenas iniciando la administración Solís Rivera, en marzo 2014, nace el Foro Nacional de Vivienda, con el objetivo de luchar para que las familias de menores ingresos en todo el país, encuentren una solución a su
Desde el inicio de esta administración, los/as integrantes del Foro han ejercido una fuerte presión y crítica sobre el gobierno, muy especialmente contra el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, Rosendo Pujol. Orlando Barrantes, dirigente del Foro, considera que este gobierno se caracteriza por tener una posición muy cerrada, de poco diálogo con las organizaciones de vivienda, factor que explica las movilizaciones públicas que han realizado en algunas localidades del país (Barrantes, O., 2017).

Algunas de las acciones que han realizado son la vigilia del 15 de agosto de 2014 frente a la residencia del Presidente Solís, ubicada en barrio Escalante; el paro nacional de protesta del 2 de setiembre de 2014, por incumplimiento de algunos compromisos por parte del gobierno. Concretamente, en esta última movilización los/as dirigentes del Foro plantearon la necesidad de que se acelere la tramitación de algunos proyectos de vivienda que desde hace varios meses se encuentran en estudio en el BANVHI; además, protestaron contra la la directriz emitida por el gobierno, como la GG-OF-0526-2014, que a criterio de esta organización viene a retrasar aún más el desarrollo de proyectos de bien social.

En concreto, lo que se plantea en esa directriz es que a las solicitudes de financiamiento de proyectos habitacionales que se encuentran en trámite en las entidades autorizadas y en el BANVHI, se le aplicará una evaluación previa antes de ser conocidas por la Junta Directiva del Banco (BANVHI, 30 mayo 2014). En opinión del Ministro Rosendo Pujol, lo que se persigue con esta directriz es mejorar los criterios de selección de la población beneficiaria vía Art. 59, así como prestar atención al tema de ordenamiento territorial en cuanto a la localización y características de los proyectos habitacionales, con el propósito de favorecer un desarrollo más equilibrado y ordenado de las ciudades.

Para los dirigentes del Foro Nacional de Vivienda, esta disposición viola una serie de procedimientos definidos por ley.

*Esta directriz es un adefesio jurídico, totalmente arbitraria e irrealizable porque viola todos los procedimientos que establece la Ley 7052 para el trámite de los proyectos al amparo de su Artículo 59 y evidencia el desconocimiento de la Ley 7052 por parte de los funcionarios nuevos en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) (Comunicado del Foro Nacional de Vivienda, junio 2014).*

Otro aspecto que molestó a los integrantes del FNV es que en esa directriz se propone que sea el “…gobierno quien elija los beneficiarios de los proyectos de interés social, eliminando el trabajo que realizan los grupos organizados en las comunidades” (La Nación, junio 2014).

Para Manuel Salinas, dirigente del FNV:

*Con esa medida, lo que buscan es ahorrarse las manifestaciones de la gente molesta porque, luego de muchos años, no les han dado su casa. Esto se prestaría para clientelismo*

necesidad de vivienda. Este foro funciona a nivel nacional y actualmente agrupa a cerca de 50 grupos de vivienda, algunos ubicados en la GAM y otros en la zona Caribe del país (Guápiles, Siquirres, Pocora, entre otros) y el Pacífico Central (Puntarenas, principalmente). Cada grupo mantiene su independencia organizativa, pero coordinan acciones de incidencia ante las instituciones estatales, el MIVAH y el BANVHI, principalmente (Barrantes, O., 2017).
porque quedaría exclusivamente en manos de ellos (gobierno) a quién les dan las casas (La Nación, 2014).

Sobre este conflicto, varias fracciones legislativas (Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario), se manifestaron abiertamente dando su apoyo a los dirigentes del FNV. Incluso, el jefe de fracción de Liberación Nacional, Juan Luis Jiménez Succar, manifestó que ellos mantienen una comunicación permanente con el Foro Nacional de Vivienda, lo cual una vez más pone en evidencia la relación que suele existir desde hace varias décadas entre este tipo de organizaciones y los partidos políticos. “Hemos venido dándole seguimiento desde que entramos a la Asamblea Legislativa. Les hemos ayudado, respaldado y protegido. Hemos solicitado audiencias al Ministro de Vivienda, pero nunca ha querido darla” (La Prensa Libre, 2014). A raíz de las diferencias surgidas entre los dirigentes del FNV y el gobierno, se rompió el diálogo y hasta el día de hoy (05 mayo de 2017) no se ha retomado67.

Otro hecho relevante del período es el proyecto de Ley presentado a la consideración de la asamblea Legislativa por la Cooperativa de Vivienda en Propiedad Colectiva y Ayuda Mutua (COOVIFUDAM). Esta cooperativa se fundó en el año 2012 y tiene entre sus objetivos la construcción de soluciones de vivienda bajo la modalidad autogestionaria o de ayuda mutua, para familias de medianos ingresos que actualmente no tienen acceso a un crédito hipotecario de vivienda, por las condiciones que impone el mercado inmobiliario. Se trataría de familias que tienen ingresos actualmente entre los ¢499 mil y los ¢748 mil. El proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ayuda Mutua (con expediente 20.214) venía siendo apoyado he impulsado por la Viceministra de Vivienda, Ana Cristina Trejos, quien recientemente dejó su cargo para integrarse a la Junta Directiva del BANVHI. En consecuencia, el destino de este proyecto es en este momento, incierto. No obstante, es importante rescatar de esta iniciativa, la necesidad detectada y manifiesta de algunos sectores sociales por desarrollar otras modalidades de atención a las necesidades de vivienda de la población, a partir de otra modalidad de organización y gestión social de la vivienda.

En síntesis, al inicio del gobierno de Luis Guillermo Solís, existió alguna capacidad de movilización y espacios de diálogo con grupos y comités de vivienda, agrupados en su mayoría en el FNV; no obstante, luego de la ruptura de las negociaciones, las expresiones de lucha de estos sectores han venido muy a menos.

Como conclusión de esta sección, se puede decir que durante los cinco gobiernos (1998-2018) analizados, la dinámica del Sector Vivienda y de las organizaciones sociales pro-vivienda se ha caracterizado por una especie de continuismo. Algunos aspectos que

67 El 24 de agosto de 2016, el gobierno emitió una nueva directriz, la No. 54-MP-MIVAH, titulada “Definición de población prioritaria en proyectos de vivienda financiados al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda”. Con esta directriz se busca, además de mejorar los mecanismos de selección de beneficiarios, aplicar otros criterios en la calificación de proyectos, en función de las políticas de ordenamiento territorial y atención de la pobreza del actual gobierno.
caracterizan este largo período, a nivel de la dinámica organizativa, son:

- **Debilitamiento progresivo de los grupos y comités que luchan por la consecución de una vivienda.** Las razones de este hecho son varias, aunque entre las más importantes cabría mencionar las siguientes: la capacidad que ha mostrado el Estado costarricense para ofrecer soluciones de vivienda bajo diferentes modalidades a una parte muy significativa de la población demandante de bajos ingresos; y la eficacia de la estrategia seguida por las últimas administraciones, partiendo de la primera administración de Arias Sánchez, para dividir, desmovilizar y cooptar a los grupos y comités de vivienda.

- **Supeditación creciente de los grupos y comités de vivienda a los desarrolladores privados, en quienes se viene concentrando y recayendo la gestión de los proyectos habitacionales.** Los grupos y comités operan fundamentalmente como mecanismo de presión ante las autoridades municipales y de gobierno (MIVAH y BANVHI), para que se acelere la ejecución de los proyectos que se están tramitando. En ese sentido, son muy ilustrativas las manifestaciones del Foro Nacional de Vivienda.

- **Cada vez resulta más evidente para las familias que la solución a su demanda de vivienda no pasa necesariamente por estar organizadas, como si sucedía en los años ochenta y parte de los noventa.** Ahora es más importante, en términos de poner obtener una solución habitacional, la relación con el desarrollador privado y/o con el ente autorizado. De esta manera, la organización de las familias se vuelve cada día más superflua, aunque no necesariamente eso significa que el país avanza en la solución de su problemática habitacional, tal y como lo demuestran los números.

### 6.4 Situación actual de la lucha social de la vivienda.

En Costa Rica, el problema de la falta de vivienda sigue afectando a un porcentaje muy significativo de las familias y los hogares costarricenses. A partir de datos censales del 2011, el Déficit Cualitativo Tradicional (DCT) ascendía a un 14.2%, y el Déficit Cualitativo Real (DCR) a un 47.4%. Por otra parte, en un informe del MIVAH del 2012, se revela la existencia de 384 asentamientos en precario en todo el país, siendo que la mayoría de ellos se formaron entre los años 1970 y 2000 (76%); además, el estudio señala que de los 384 asentamientos (con un total de 41.786 viviendas en condición de precario), el estado actual de la mayoría de las viviendas se ubica en la categoría de “mal estado”, tanto dentro como fuera del GAM (MIVAH, 2012. p.13).
Los datos anteriores revelan que el problema de la carencia de una vivienda digna, que reúna las condiciones mínimas requeridas, continúa afectando a un porcentaje muy significativo de las familias costarricenses de bajos ingresos. Entonces, cabe hacerse la siguiente pregunta: si la falta de una vivienda adecuada sigue afectando a tantos miles de costarricenses, ¿cómo explicarse que actualmente el nivel de organización y protesta social por la consecución de una vivienda sea inexistente o sumamente débil?

Desde principios de la década de los ochenta, para adaptarse a las necesidades de las transformaciones del movimiento del capital, se impusieron en el país las políticas neoliberales que modificaron las funciones del Estado y, en particular, su relación con los diferentes sectores sociales y sus organizaciones. Estos cambios, en lo que interesa resaltar han sido, entre otros:

1. El Estado, que antes de la década de los años ochenta tenía una importante función en la redistribución de los ingresos, se convierte cada vez más en un canal de transferencia de recursos hacia el sector privado (por ejemplo, el sector construcción de la vivienda).

2. El Estado, que anteriormente regulaba y ponía límites a muchas actividades económicas, va dejando esa función, para que sean las empresas las que definan aspectos como criterios y condiciones para la inversión, márgenes de ganancia, precios y otros.

3. El Estado, que durante muchas décadas jugó un papel como mediador social y reconocía derechos económicos y sociales de la población, va dejando de reconocer a las organizaciones sociales como representantes legítimas de diferentes sectores, para establecer relaciones de carácter individual con las personas. Con tal propósito, desarrolla estrategias que desmovilizan y diluyen la protesta social. Un claro ejemplo de ello es lo que ocurre en el sector vivienda a partir de la administración Arias Sánchez 1986-2000 hasta el momento presente.

4. El Estado, que antes asumía funciones para atender necesidades sociales, va reduciendo su papel en este campo y las transfiere a las personas, convirtiéndolas así en las responsables directas de su propio bienestar.

Con esos elementos en mente, y tomando en cuenta los insumos obtenidos en las entrevistas realizadas a expertos68 y la documentación consultada, seguidamente se mencionan cómo actúan esos elementos del contexto en la dinámica de la organización y las luchas sociales en el Sector Vivienda:

- En la década de los setenta e inicios de los ochenta, el país carecía de los mecanismos institucionales y los recursos financieros necesarios para dar respuesta a la demanda de vivienda de los sectores sociales de menores ingresos. La responsabilidad principal y casi única estaba depositada en el INVU y esta

---

68 También cabe consignar los insumos obtenidos en el diálogo con expertos, que se llevó a cabo en las oficinas de FUPROVI el 27 de abril de 2017.
institución padecía problemas como falta de presupuesto, ausencia de respaldo político y falta de capacidad técnica para gestionar una solución al problema en toda su complejidad.

- En esos años la organización y lucha por vivienda se profundiza como consecuencia de la crisis económica y el deterioro en las condiciones de vida de un amplio sector de la población. En ese contexto, las familias necesitadas de vivienda no tenían otra opción más que organizarse en grupos y comités de vivienda para buscar una solución a su problema (Morgan, D., 2017). En otras palabras, la combinación de deterioro social y ausencia de respuesta estatal, se tradujo en un incremento de la movilización social para presionar por una solución. Además, y muy importante, en esos años se vivía en el país una especie de efervescencia política, producto de la presencia en el escenario político nacional de varios partidos políticos de izquierda (Partido Troskista de los Trabajadores, Partido Vanguardia Popular, Partido Socialista y Frente Popular Costarricense).

- Una vez que el país empieza a salir de la etapa más dura de la crisis económica y se han empezado a implementar las políticas neoliberales, se produce la reestructuración institucional del Sector Vivienda (creación del SFNV y del bono familiar), se generan las capacidades institucionales y financieras para dar una respuesta efectiva a la demanda de vivienda de esos sectores de la población. A los cambios en la respuesta institucional, habría que sumar el cambio que se produjo a partir de la administración Arias Sánchez, en la dinámica reivindicativa de los grupos y comités de vivienda, producto también del cambio en la lógica de funcionamiento del Estado y sus estrategias en materia de vivienda. De un período caracterizado por la confrontación social, se pasó a un período donde predominó el diálogo y la negociación, con lo cual las políticas de ajuste se fueron logrando imponer en este sector.

- La eliminación de los intermediarios (líderes locales) en la tramitación de solicitudes de soluciones de vivienda, en nombre de las familias demandantes. Esa práctica se inició en la administración Figueres y desde entonces se ha ido consolidando cada día más. Ahora, la tendencia prevaleciente es que la gestión la realizan directamente las empresas desarrolladoras, a partir de las listas de familias que ellas mismas levantan y presentan a la consideración del BANVHI, como parte de la formalización de un proyecto habitacional. De esta manera, se logra prescindir de una parte significativa de las organizaciones sociales y los dirigentes de la vivienda. Como señala Solano: “la gente no se organiza porque ahora la solución a su necesidad de vivienda no pasa por ahí. Es más importante la relación con el desarrollador o con el ente autorizado” (FUPROVI, 2017).

- El otorgamiento cada vez más extendido de bonos de vivienda, de manera individual, a las familias demandantes, particularmente a las residentes en zonas rurales y con lote propio. Esa política, en buena medida, se convierte en un factor más que vuelve innecesaria la organización social para acceder a una vivienda. La suerte se decide fundamentalmente a partir de los vínculos que se logren establecer.
directamente con los desarrolladores privados o las entidades autorizadas. La gestión de la vivienda, no pasa por la organización local-comunitaria.

En síntesis, en el momento actual (2017) la lucha social por vivienda podría caracterizarse de la siguiente manera: bajos niveles organizativos de la población que demanda vivienda; consecuentemente, escasa capacidad de movilización e incidencia política; factores a los cuales se suma la poca apertura al diálogo y la negociación por parte de la institucionalidad pública. Los grupos y organizaciones de vivienda que continúan operando, lo hacen principalmente como apoyo (acompañamiento) a las gestiones que realizan las empresas desarrolladoras ante las entidades autorizadas y el BANVHI, para la obtención de la solución habitacional (bajo cualquiera de las modalidades vigentes, según corresponda). La consecuencia de esa política ha sido el desmontaje de la protesta social y la imposición de una nueva manera (lógica) para atender las necesidades sociales de la población, que más o menos se puede resumir en la frase: “solución” (de vivienda) sin organización. Esa nueva realidad es consecuencia de las políticas neoliberales que se empezaron a aplicar en el país a inicios de los años ochenta del siglo pasado.

6.5 Retrospetiva acerca del significado y alcances de las luchas populares por vivienda: 1975-2017

En este último apartado, se enumeran algunas de lo que se consideran como las principales tendencias de las luchas sociales en el período analizado, tomando en consideración las principales transformaciones que se sucedieron a nivel del contexto nacional y las políticas públicas en vivienda.

- En el período analizado (1975-2017), se produce una transformación muy significativa en la organización, la concepción y el papel del Estado en materia de políticas de vivienda:
  - El Estado pasa de actuar como un ente financiador, diseñador, implementador, supervisor de las soluciones de vivienda, en sus diferentes modalidades, a cumplir primordialmente la función de financiador de las soluciones de vivienda, a través del BANVHI (Román, J., 2013).
  - El bono familiar se convirtió en el principal mecanismo de respuesta a las demandas por vivienda de las familias de menores ingresos. De acuerdo con las cifras presentadas, la cantidad de soluciones habitacionales, vía bono, es muy significativa en términos numéricos; pero, y sobre todo, ha sido un mecanismo muy eficaz para canalizar la protesta social.
  - A partir de la administración Monge (1982-1986), se empiezan a implementar en el país políticas de vivienda focalizadas en dos sentidos: políticas que se concentran prioritariamente en la atención de las necesidades de vivienda de las familias más pobres de entre los pobres; y políticas de vivienda que con frecuencia atienden sólo de manera parcial y precaria (insuficiente), la necesidades de vivienda digna de las
familias demandantes.

- La focalización de la política habitacional en el contexto de las políticas neoliberales, ha tenido su correlato en el territorio. Anterior a las políticas neoliberales, la ubicación y diseño de los proyectos habitacionales era una decisión fundamentalmente institucional (INVU) de política pública. A partir de la administración Arias (1986-1990), la localización de los proyectos habitacionales responde cada vez más a los intereses de los desarrolladores privados. La consecuencia de esa práctica ha sido la privatización creciente de la política de vivienda, o dicho de otra manera, que la política de vivienda la definan cada vez más los desarrolladores privados y cada vez menos el Estado, como cabría esperar. La directriz que intentó aplicar el Ministro Pujol (administración Solís), fue un intento por cambiar, en alguna medida, esa realidad. Algo similar ocurrió durante la administración Pacheco con las Comisiones de Transparencia, con igual resultado.

- Hasta mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, la gestión y concreción de los proyectos habitacionales recaía casi exclusivamente en las instituciones estatales (INVU e el IMAS, principalmente). A partir de la creación del SFNV (1987), se fomenta cada vez más la participación de actores privados (entidades autorizadas y desarrolladores privados); entre tanto, la participación de los grupos y comités de vivienda ha ido desapareciendo de manera progresiva, producto de las estrategias de implementación de las nuevas políticas de vivienda promovidas por los diferentes gobiernos. En el momento presente, el Foro Nacional de Vivienda (FNV) es prácticamente la única instancia con capacidad de movilizar a grupos y comités de vivienda (cerca de medio centenar) para demandar atención a las necesidades de vivienda de las familias. En otras palabras, en el momento actual, el número de grupos y comités de vivienda que existen es muy reducido, sobre todo si se compara con los existentes en la década de los años ochenta, y son muy débiles, es decir, con una muy limitada capacidad de movilización e incidencia en las políticas de vivienda.

- En términos más concretos, se podrían mencionar como aspectos que han incidido en el debilitamiento de la organización y movilización en torno a la demanda de vivienda de los sectores populares, aparte del cambio en las políticas públicas y sus estrategias de implementación, los siguientes:

  - La incursión en la lógica y dinámica de los grupos y comités de vivienda de la política electoral. Esto empieza a ocurrir de manera notoria y decisiva especialmente a partir de la primera administración Arias Sánchez (1986-1990). La dinámica de estas organizaciones desde entonces, ha estado fuertemente influída por ese factor y constituye una clave explicativa fundamental de dicho fenómeno. Ese carácter instrumental que terminan adoptando muchos grupos y comités de vivienda, determina que su existencia y dinamismo, esté en gran medida en función de la política electoral, antes que en las necesidades de vivienda de las familias. Simultáneamente, esa dinámica, se constituye cada vez más en un elemento que divide y debilita a las organizaciones, produciéndose una especie de desencanto en las familias por la participación.
La organización y la lucha por vivienda se caracteriza por su inmediatez, por ser de corto alcance (Morgan, D., 2017). La motivación primordial de las familias cuando se integran en un grupo o comité de vivienda, es la consecución de su vivienda. Por lo general, no hay otros intereses; en consecuencia, cuando por alguna vía o gestión se obtiene la solución de vivienda, la disposición a participar en reuniones y movilizaciones, desaparece. Esto en parte tiene que ver con la característica misma de este tipo de organizaciones (reivindicativa), pero también tiene que ver con el nivel de desarrollo político organizativo que caracteriza a la sociedad costarricense.

Los mecanismos que ha ido imponiendo el SFNV han conducido progresivamente a que sean directamente los desarrolladores privados y las entidades autorizadas, en quienes recaiga la gestión de la vivienda para las familias costarricenses, quedando los grupos y comités de vivienda relegados, o jugando un papel marginal, de apoyo o acompañamiento a esas gestiones. La imposición de esa modalidad de operación del SFNV, ha vuelto cada vez más superflua la organización y la participación social en vivienda.

Finalmente, cabría agregar que la propia realidad que se vive en los asentamientos en precario (consecuencia de las propias políticas de vivienda seguidas por diferentes gobiernos, en especial la primera administración Arias Sánchez), se convierte en un factor adicional, en contra, para generar capacidad de movilización y lucha en estos sectores. Como ha sido señalado por los expertos consultados (FUPROVI, 2017), en estos asentamientos priva una lógica de supervivencia, que muchas veces lleva a que las familias no estén en capacidad o interesadas en cambiar esa realidad. Aunque en forma precaria, ya sienten que su problema de vivienda está resuelto y han encontrado formas comunitarias para sobrevivir y construir tejido social. Eso ya constituye un recurso que tiene un peso económico, social y emocional que se valora y que se quiere conservar. De allí que, aunque persistan las carencias en estos grupos poblacionales, su disposición a organizarse y participar en nuevas luchas sociales, sea débil o inexistente. “Las políticas de vivienda resolvieron parcialmente el problema de vivienda, pero la gente sigue siendo pobre: pobres con vivienda” (FUPROVI, 2017).

El principal desafío que queda planteado, a partir de esta mirada retrospectiva en torno a las luchas por vivienda, es: ¿cómo recuperar el derecho de las familias costarricenses de bajos ingresos, a la organización y a la participación en pro de una solución integral (efectiva) a su necesidad de vivienda y otras necesidades económicas y sociales que hasta ahora se le han negado?

La respuesta a la interrogante anterior no es sencilla, si es que la hay. Lo que es importante de tener presente es que se está ante un nuevo contexto y nuevas condiciones. La participación de las familias en los proyectos de vivienda no revisten la conflictividad de las décadas anteriores, la “lucha” por vivienda digna se ha relegado y ha asumido nuevos matices, se ha pasado del conflicto a la gestión. Al menos en la experiencia de FUPROVI, las familias siguen teniendo un rol protagónico, no solo como beneficiarios de los bonos, sino como sujetos y actores de los proyectos. No todos los grupos tienen las mismas
características o dinámicas, en algunos se dan procesos de empoderamiento que en otros no se da.

La organización de las familias en los proyectos les permite apropiarse del proyecto y del proceso, reducir costos, mejorar las soluciones, generar alternativas solidarias y otras experiencias positivas. Antes al inicio, en los primeros años de FUPROVI, la participación de las familias en los proyectos era “muy física”, principalmente trabajo de construcción, mujeres, jóvenes, adultos mayores, hombres, en la medida de sus posibilidades. Hoy, la participación se centra más en aspectos de gestión. Ha cambiado el contexto y ha cambiado la forma de organizarse y de generar respuestas.
CAPÍTULO 7.   El Sistema Financiero para la vivienda y evolución de la institucionalidad del sector en los últimos 30 años

7.1 Cambios en el contexto nacional durante el período en relación con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

7.1.1 El contexto anterior a la creación del Sistema Financiero para la Vivienda

7.1.1.1 La Crisis de los años 80

Entre 1978 y 1982, Costa Rica sufrió una profunda crisis económica, entre sus causas se encuentran el aumento de los precios internacionales del petróleo, la caída de los precios internacionales de café, los desequilibrios permanentes de la balanza de pagos, el déficit fiscal y el endeudamiento externo. La economía, en ese entonces, se concentraba en el café, el banano y unos pocos productos más; el desarrollo industrial era dependiente de las importaciones, entre ellas el petróleo y sus derivados, y el aparato estatal se encontraba financieramente débil. En este contexto, el país no pudo enfrentar los factores externos adversos y entró en crisis.

Aunque la inestabilidad abarcó varios años, el más severo fue 1982. Rovira (1999) destaca que ese año el PIB fue negativo, el desempleo abierto llegó al 9,4%, la inflación fue 81,8%, y el déficit del sector público superó el 13% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Para enfrentar la crisis, el Gobierno recurrió a mayor endeudamiento externo, hecho que profundizó la situación. En el período 1978 a 1982, Costa Rica firmó tres acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero los incumplió por carecer de capacidad de pago y porque no realizó los cambios solicitados por este organismo financiero: privatizar las empresas estatales, reducir el empleo público y la inversión en programas sociales; eliminar o disminuir los subsidios a los productos básicos, entre otras medidas. Sánchez (2004), indica que, en 1981, el país se declaró incapaz de servir su deuda y se vio forzado a declarar una moratoria que condujo al rompimiento de relaciones con el FMI.

7.1.1.2 El cambio en el modelo de desarrollo

La crisis mostró las debilidades del modelo desarrollista, no solo en términos del impulso a sectores como la industria y el crecimiento del Estado, sino también con respecto a las teorías económicas que habían sustentado ese modelo.

Junto al colapso de los indicadores económicos, inicia un proceso de cuestionamiento de las políticas y propuestas de desarrollo de las décadas anteriores.

“En todo caso, y con más o menos simplismo, se pasó de una ortodoxia a otra: en pocos años se fortaleció la idea de que el corazón de la crisis de los años setenta radicaba en el problema de un Estado demasiado grande e ineficiente que, por añadidura, distorsionaba el funcionamiento de los mercados, generando una incorrecta e ineficiente asignación de
**los recursos productivos. De ahí se pasaba a la tesis de que mercados liberalizados, desatados de toda intervención o regulación estatal, constituían la fórmula correcta de superar la crisis, recuperar el crecimiento y alcanzar la prosperidad**” (Vargas, L., 2004. p.368).

Este tipo de pensamiento significa un cambio radical en la forma de ver y entender la economía y el papel del Estado. Consiste en un ataque frontal a los principios básicos del modelo anterior, a favor de un modelo que privilegia el libre mercado (liberalización de las fuerzas de mercado).

Eduardo Lizano (presidente ejecutivo del Banco Central en los períodos 1984 a 1990 y 1998 a 2002), uno de los más fieles defensores del nuevo modelo, indica que, posterior a la crisis, las opciones del país eran tres: i) hacer ajustes o parches al modelo anterior, ii) optar por un modelo centralmente planificado (a la manera de Cuba o Nicaragua), o iii) la liberalización económica. Esta última fue la opción escogida por el país:

“Más bien se optó por seguir el camino de la liberalización económica. El funcionamiento adecuado de los mercados (factores de la producción y bienes y servicios) y de los precios permitirían a los agentes económicos (consumidores, productores, inversionistas, ahorristas, importadores y exportadores), tomar las decisiones de manera más acertada.” (Lizano, E., 1999. p.30).

En esta propuesta, el papel del Estado debía enfocarse en eliminar las distorsiones del mercado y ejecutar políticas compensatorias puntuales. El libre mercado se encargaría, entonces, de promover el crecimiento económico, la distribución, la equidad y el desarrollo. Ante este planteamiento, hubo sectores nacionales que defendieron la puesta en marcha de una política económica con compensación social, sin el desmantelamiento estatal y privatización, dentro del nuevo modelo aperturista.

Vargas (2004), indica que, para superar la crisis, la política económica se enfocó en tres aspectos: estabilización, reactivación y ajuste estructural. En el primer caso, se centró en estabilizar los mercados, tanto el interno como el externo y detener el deterioro interno. En el segundo, fueron medidas orientadas a reactivar la economía para lograr que la producción nacional (PIB) volviese a crecer en un plazo corto. Las medidas de ajuste estructural se encaminaron a cambiar el papel del Estado, reduciendo su tamaño, la inversión social y, por tanto, el déficit fiscal. Además, se buscaba aumentar la capacidad de pago del país para hacerle frente a la deuda externa.

### 7.1.2 El contexto nacional de 1987 al 2016

#### 7.1.2.1 Estructura productiva y productividad

Con posterioridad a la crisis y en medio de grandes transformaciones económicas y políticas, se creó el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en el año 1986. Su operación ha estado influenciada directa e indirectamente por el comportamiento de las variables macroeconómicas e indicadores económicos y sociales del país. En este apartado se destacan los principales elementos de ese contexto.
El comportamiento de la economía nacional, medido a través del Producto Interno Bruto real (colones constantes de 1991), muestra que durante el período 1987 al 2016, la producción total de bienes y servicios dentro del territorio, creció 3,6 veces (pasó de 754 mil millones a 2,7 billones de colones constantes). El gráfico 7.1 permite además evidenciar otra tendencia referida al cambio en la estructura productiva del país. Mientras el sector agropecuario se ha mantenido casi constante, la industria, los servicios y el comercio lideran la economía durante este periodo.

Gráfico 7.1. Costa Rica: PIB nacional y por sectores económicos, a precios de mercado. En millones de colones de 1991

Las nuevas actividades productivas generan un mayor valor agregado a la producción y están transformando el mercado laboral. Las labores no calificadas están dando paso al trabajo profesional y especializado. Esto es evidente en la producción per cápita de los costarricenses (productividad), la cual pasó de US$ 1.746 en el año 1987 a US$ 11.484 en 2016 (creció 7,7 veces en 30 años).

En el año 2016 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) realizó un estudio para el ingreso de Costa Rica a esta organización, en los resultados de la evaluación hacen referencia al rumbo que ha tomado la economía nacional.

“Durante las últimas tres décadas el PIB real per cápita casi se triplicó, conforme la economía ha ido evolucionando desde una economía rural y basada en la agricultura hacia una economía con industrias de alto valor añadido, vinculadas a las cadenas de valor global” (OCDE, 2016, pág. 7).
7.1.2.2 Contexto financiero

El análisis del contexto financiero, que incide directamente sobre el sector vivienda, está relacionado con la inflación y las tasas de interés activas y pasivas. El país dejó atrás las elevadas tasas de finales de los años ochenta, gracias al control de la inflación y de la oferta monetaria, logrando así una reducción significativa en la tasa básica pasiva y por ende en la tasa de interés de los préstamos de vivienda. El gráfico 7.2 muestra que estos tres indicadores poseen un comportamiento similar, con oscilaciones en distintos períodos, pero se nota claramente la tendencia a la baja.

Los años posteriores a la creación del SFNV presentan una inflación record de 27,25% (en 1990), y una tasa básica pasiva del 34%. Ambos indicadores son determinantes a la hora de definir las tasas de interés de los préstamos de vivienda, por ello para ese año, la tasa de interés en colones, para entidades financieras no bancarias, donde se ubican la mayoría de las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), fue de 41,98% (el siguiente año será aún mayor). En este contexto, el acceso a vivienda con financiamiento privado era muy difícil para las familias costarricenses.

El control de las variables macroeconómicas ha marcado la política económica costarricense en los últimos años. Es así como en el año 2016 la inflación bajó a 0,77%, la tasa básica a 4,6% y la tasa de interés para vivienda en colones fue de 15% promedio en las entidades no bancarias. En estas condiciones, la capacidad de los costarricenses para obtener una vivienda aumentó casi 3 veces.


Fuente: Cambronero, A. (2017). Con base en las estadísticas de SIDES, MIDEPLAN y el BCCR.

La tasa de interés de los préstamos para vivienda es una variable fundamental dentro del SFNV, que depende de variables macroeconómicas como la inflación o la tasa básica, pero
también depende de la gestión interna de la entidad financiera y los costos de intermediación. Los análisis que realiza el Banco Mundial (BM) sobre la gestión financiera nacional, y la comparación con otros países, evidencian que el sector financiero nacional trabaja con márgenes de intermediación muy altos y que el control de las variables indicadas no se traduce en mayores beneficios directos para los demandantes de créditos, por ejemplo para vivienda. El gráfico 3 compara la evolución del margen de intermediación financiera de Costa Rica, del mercado en su conjunto, con el promedio de países similares como América Latina y el Caribe.

Gráfico 7.3. Margen de Intermediación financiera, en porcentaje para Costa Rica, América Latina y el Caribe


El margen de intermediación financiera de Costa Rica, durante los últimos 30 años, ha sido en promedio de 12,09%, mientras que en los países de América Latina y el Caribe se sitúa en 7,43%. El gráfico muestra que excepto en los períodos de 1996 a 1998 y en el año 2007, la diferencia entre las tasas activas y pasivas nacionales son hasta 5 puntos superiores a países considerados con menor desempeño económico. Se puede notar además, que el control de la devaluación no ha incidido en el margen de intermediación. Otros países del mundo como Japón poseen márgenes de intermediación financiera cercanos al 3%.

En el año 2016, los Estudios Económicos de la OCDE para Costa Rica, también analizaron el margen de intermediación financiera, y encontraron que entre 2005 y 2014 osciló entre un 12% a un 15%, mientras que para los países de la OCDE se mantuvo cercano al 4,5%, lo cual restringe la disponibilidad de crédito y encarece los fondos para financiamiento de todos los sectores. El análisis encuentra que los bancos públicos concentran el 55% de los activos y pasivos del mercado financiero nacional, pero operan con altos costos e inciden sobre el resto del mercado.

“Las ineficiencias y la falta de competencia en el sector bancario contribuyen a que existan
altos diferenciales en las tasas de interés entre préstamos y depósitos en moneda local (Castro, Arias y Serrano López, 2013) y dificultan la concesión de crédito” (OCDE, 2016. p.47).

En este contexto nacional opera el SFNV, el cual se ha plegado al resto del sector financiero con respecto a las tasas de interés de los préstamos y de los depósitos. Las tasas de interés para vivienda se comportan de forma similar entre las entidades financieras del país. En el caso de los costos administrativos, la ley del SFNV restringe a un 1% el pago de dichos costos imputables a la tramitación de subsidios de vivienda. Esta normativa vuelve poco rentable la tramitación del Bono Familiar de Vivienda (BFV) por parte de los bancos con mayores costos.

7.1.2.3 Contexto social

Entre 1987 y el año 2015 el Estado Costarricense invirtió en promedio un 1,87% del Producto Interno Bruto en el sector vivienda nacional, esto incluye el gasto público en las instituciones relacionadas y las transferencias del subsidio de vivienda. En dinero esto significó pasar de 7.208 millones de colones corrientes en 1987 a ₡654.084 millones en el 2015, para un crecimiento absoluto de 90 veces.

El gráfico 4 muestra esta tendencia de la inversión social pública en vivienda y otros servicios comunitarios, evidenciando un crecimiento sostenido en términos nominales durante el lapso analizado, pero con mayor intensidad a partir del 2005.

Como porcentaje del PIB (ver línea del gráfico 7.4), la inversión en vivienda muestra un crecimiento abrupto en 1989 pues llegó al 2,5%, luego desciende, alcanzado su punto más bajo en los años 1999 y 2000 con un 1,5%, para luego crecer constantemente su participación en el PIB nacional, hasta alcanzar la cifra de 2.3% en el 2015.
El análisis de la inversión social pública del Estado Costarricense, muestra que durante el periodo analizado se ha invertido en promedio un 18,3% del PIB en programas sociales, recreativos, culturales y religiosos, incluyendo el bono de vivienda, alcanzado su máximo en el año 2015 cuando el Estado destinó 6,8 billones de colones a inversión social (24% del Producto interno bruto nacional).

El gráfico 5 muestra que la inversión social en Costa Rica ha mantenido una tendencia creciente en términos nominales. Al inicio del período analizado, en 1987 las presiones por la reducción del tamaño del Estado, reducción del déficit fiscal y control de la inversión, eran elevados. Desde mediados de los años 90 el monto invertido (términos nominales) en programas sociales tiende a crecer rápidamente, tal como se aprecia en el gráfico 7.5.
Durante este siglo, el monto total del presupuesto nacional destinado a inversión social creció aceleradamente, mientras que la inversión pública en vivienda posee un menor ritmo de crecimiento, perdiendo espacios respecto a las inversiones en salud y educación.


#### 7.2.1 Conformación del SFNV y evolución.

##### 7.2.1.1 Creación y objetivos del SFNV

El contexto económico y social a mediados de la década de los 80, presentaba un país con fuertes problemas. La estructura productiva estaba evolucionando hacia la diversificación e inserción en el mercado internacional, el mercado financiero y de vivienda estaban afectados por una inflación cercana al 18%, la tasa básica pasiva rondaba el 22% y la tasa de interés activa para vivienda en el sector financiero no bancario se ubicaba en el 34%.

En el plano social la pobreza era del 20% y se presentaban grandes manifestaciones por vivienda, incluyendo invasiones a terrenos públicos y formación de asentamientos en
precario. Eran épocas de cambio, donde algunos sectores abogaban por la reducción del Estado y la privatización.

En ese escenario se forma una comisión bipartita de los 2 principales partidos políticos del país de ese momento, y el apoyo de otros sectores, para crear el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), el cual se formaliza por medio de la ley 7052. La propuesta implícita en la ley es una alianza entre el sector público y el privado para dotar de vivienda a los costarricenses.

La Ley 7052 del 13 noviembre de 1986, crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), como institución rectora. Es una entidad de interés público, regida por dicha ley, con el objetivo principal de “fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios”. El sistema tiene cuatro propósitos:

- Organizar en un solo sistema todo el aspecto relativo al financiamiento de vivienda y propiciar la obtención de recursos para este campo.
- La aplicación de un subsidio habitacional denominado Bono Familiar de Vivienda. El principio de aplicación de este subsidio es permitir a las familias cuyos niveles de ingreso limitan o anulan la posibilidad de endeudamiento, dotarse de una vivienda digna. El subsidio es retornable, sin embargo, aplica un periodo de gracia de cinco años y no genera el pago de intereses (años después se transformó en gratuito).
- Es un sistema, sustentado en una red de entidades financieras autorizadas, públicas y privadas, lo que permite una amplia desconcentración y descentralización de la atención.
- El desarrollo y ejecución de los proyectos de vivienda por parte del sector privado de la construcción

Los objetivos del Sistema responden a las necesidades del país en el tema de vivienda a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado; la pertinencia de coordinar todos los esfuerzos de dotación de vivienda, la urgencia de crear incentivos y subsidios para que los sectores de menores ingresos tuviesen acceso a una solución habitacional y la falta de proyectos de vivienda adecuados.

Para cumplir con sus propósitos el SFNV creó dos fondos de recursos, administrados por el Banco, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI).

El objetivo del FONAVI es proveer recursos permanentes y del menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales del Sistema. Los recursos provienen de tres fuentes; del 25% de las inversiones transitorias que realice la Caja Costarricense de Seguro

69 Este tema se ha abordado ampliamente en el capítulo anterior de este Informe.
Social, las captaciones o depósitos y las donaciones o empréstitos que contrate el BANHVI. Con el FOSUVI, se proveen los recursos para otorgar el subsidio denominado Bono Familiar de Vivienda (BFV). Este fondo se constituye con un 18,07% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF); un 3% de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa; las donaciones y otros aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros.

7.2.1.2 Organización del SFNV

La ley del SFNV crea una red de instituciones públicas y privadas, para dotar de vivienda a los costarricenses, con énfasis en las familias de menores ingresos. El centro del sistema es el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI), institución de segundo piso de carácter público especializada en el tema.

Los lineamientos de política pública para atender los problemas nacionales de vivienda se insertan en el sistema a través del BANHVI, donde el Ministro de Vivienda asume el rol de presidente de la Junta Directiva. No obstante, esta conducción política está limitada por el marco legal establecido en la ley 7052 y sus reformas.

El BANHVI se define como una entidad de Derecho Público, de carácter no estatal, con personalidad jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa, que es el ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Se encuentra bajo la supervisión de la Auditoría General de Entidades Financieras (SUGEF), fiscalizado por la Contraloría General de la República (CGR). El diagrama 7.1, presenta el esquema que permite visualizar estas relaciones.
El artículo 5 de la ley 7052 establece los siguientes objetivos principales del BANHVI:

a. Obtener recursos, coordinar la adecuada distribución de los que recauden las entidades autorizadas, y destinarlos exclusivamente a los fines que señala la ley.

b. Promover y financiar a las entidades autorizadas.

c. Garantizar las operaciones de las entidades autorizadas.

d. Promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de títulos valores en el campo de la vivienda.

Además, goza de las siguientes facultades: i) Otorgar la condición de Entidades Autorizadas, ii) Asesorar a las Entidades Autorizadas y velar por su correcto funcionamiento, iii) Garantizar los depósitos en cuentas de ahorro que efectúen las mutuales, iv) Descontar la cartera de las Entidades Autorizadas, v) Garantizar los préstamos hipotecarios otorgados por las Entidades Autorizadas, vi) Establecer programas que vinculen los créditos para vivienda al ahorro simultáneo, vii) Crear el fondo de estabilización del mercado secundario de hipotecas.

Por su parte las entidades autorizas se definen como las instituciones y entes públicos y
privados autorizados por el BANHVI para operar dentro del Sistema. Más adelante en el Cuadro 7.1 se describen de manera somera la participación de diferentes actores del Sector Vivienda y entre ellos, los entes autorizados.

7.2.1.3 El Sector Vivienda Nacional y el SFNV

En la actualidad el SFNV opera dentro del sector vivienda Nacional, que además incluye otras instituciones y actores sociales vinculados a la dotación de viviendas para los costarricenses. La siguiente tabla 7.1 destaca la institucionalidad total del sector vivienda del país.

**Tabla 7.1. Institucionalidad del sector vivienda de Costa Rica**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Entidad</th>
<th>Roles y funciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos</strong></td>
<td>Es un órgano de coadyuvancia a la rectoría del Ministro del sector. Como tal produce insumos de información y propuestas de lineamientos con base en la compilación o producción de información sobre la situación sectorial.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Sistema Financiero Nacional para la Vivienda</strong></td>
<td>Es la estructura fundamental para garantizar el financiamiento de la vivienda de interés social y por tanto para el cumplimiento de las metas sectoriales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Banco Hipotecario de la Vivienda</strong></td>
<td>Cumple cuatro funciones claves: la administración y regulación del FOSUVI, incluyendo la asignación del Bono Familiar de Vivienda; la creación, apoyo y control de las entidades autorizadas y; promoción, desarrollo y estabilidad del mercado secundario de títulos valores de vivienda.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Entidades Autorizadas</strong></td>
<td>Públicas y privadas. Cumplen tres funciones claves: califican y tramitan el BFV; aportan el crédito; ejercen y supervisan las obras (proyectos y casos individuales)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo</strong></td>
<td>Cumple cuatro funciones importantes: como entidad autorizada; a través de la Dirección de Urbanismo aprueba proyectos habitacionales y regula el desarrollo urbano del país. Por medio del Sistema de Ahorro y Préstamo dota de vivienda a la clase media.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Superintendencia de Entidades Financieras</strong></td>
<td>Regula y controla las funciones financieras de las entidades autorizadas.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Contraloría General de la República</strong></td>
<td>Entidad a cargo del control de la institucionalidad del Estado costarricense. En tal sentido, sus definiciones se constituyen en lineamientos que orientan las políticas, en este caso de vivienda.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Municipalidades</strong></td>
<td>Cumplen tres roles fundamentales: regulan el uso del suelo mediante los Planes Reguladores y emite un visado autorizando los proyectos de vivienda; responsables del suministro de agua en algunos casos, emisión de certificaciones sobre pago de impuestos municipales y territoriales necesarios para tramitar un BFV.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Instituto Mixto de Ayuda Social</strong></td>
<td>Aporta recursos para las familias en pobreza y extrema pobreza, incluso lotes; además define las poblaciones objetivo, en materia de pobreza, a través de la FIS.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Caja Costarricense del Seguro Social

| En materia de vivienda cumple tres funciones: determina la condición de discapacidad para postulaciones al Bono y Medio por discapacidad; aporta recursos para programas de vivienda de clase media |

Ministerio de Salud

| Tiene a su cargo el visado de planos, junto a otras instituciones, además declaran la inhabitabilidad de una vivienda o asentamiento. |

Desarrolladores

| Gestionan los proyectos de vivienda y son los encargados de pautar su financiamiento |

Constructores

| Ejecutan las obras de infraestructura y construcción de los proyectos de vivienda. Este rol puede ser asumido por el desarrollador. |

Profesionales

| Cumplen funciones ingenieriles, de diseño, evaluación, supervisión, auditoría en diversas instancias y proyectos |

La demanda final

| Personas, familias y organizaciones de todo el país, con necesidades de vivienda |


El cuadro anterior muestra la existencia de instituciones públicas y privadas; nacionales y locales, con funciones de conducción política, financiamiento, intermediación, supervisión, control, construcción o uso de las viviendas en el país. Todos estos actores sociales, participan en distintos momentos, para que las familias costarricenses obtengan acceso a una solución habitacional.

Cada uno de estos actores nacionales, públicos y privados, han evolucionado durante los últimos 30 años, conjuntamente con el SFNV, ajustando sus funciones, tecnologías, procesos, trámites y requisitos, para dotar de vivienda a los costarricenses. Todos estos actores sociales tienen como denominador común su relación con el Sistema, ya sea con la tramitación del subsidio, la obtención de financiamiento, la provisión de servicios, o la realización de trámites para proyectos o viviendas, entre otros, lo cual evidencia el peso de este sistema dentro del sector.

7.2.1.4 Los hechos más destacados de la creación y desarrollo del SFNV

El SFNV muestra una característica destacada durante los últimos 30 años; su capacidad de adaptabilidad a las necesidades del sector vivienda nacional. Desde su creación y a lo largo de este lapso se identifican cambios importantes, en normativa, actores involucrados y beneficiarios, que han permitido resolver problemas coyunturales, como la quiebra de entidades autorizadas, y fortalecer el sistema poco a poco.

La tabla 7.2 muestra los hechos más destacados de la evolución del SFNV, desde su creación hasta el año 2016. En el mismo año de la creación se producen grandes invasiones a fincas en Pavas, Los Guido y Guararí, lo cual evidencia la problemática de vivienda y la intención pública por atender estas demandas\(^{70}\).

\(^{70}\) Este tema se explica con mayor riqueza en el capítulo anterior.
Tabla 7.2. Principales hechos históricos de la creación y evolución del SFNV

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Hechos relevantes del SFNV</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1986</td>
<td>Se producen las invasiones de las Fincas San Pedro en Pavas y Los Guido en Desamparados, dirigidas por el Frente Democrático de la Vivienda y Guararí en Heredia, liderado por COPAN.</td>
</tr>
<tr>
<td>1986</td>
<td>Se crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), mediante Ley 7052 del 13 noviembre de 1986.</td>
</tr>
<tr>
<td>1990</td>
<td>El BFV se convierte en un subsidio directo (donación)</td>
</tr>
<tr>
<td>1991</td>
<td>BANHVI incursiona en mercado financiero para captar recursos y fondear FONAVI</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>BANHVI adquiere la potestad de supervisión de las entidades autorizadas, según la LSFNV</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>Se produce la proclama de la Agenda Hábitat</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>Se aprueba el bono para compra de terreno</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>Se crea el mercado secundario de hipotecas</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>Aumenta de 20% a 40% el porcentaje del monto del FOSUVI para proyectos de erradicación de precarios o emergencias</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>Las Asociaciones Solidaristas se incorporan como Entidades Autorizadas del SFNV</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>Se crea el subsidio del bono familiar de vivienda denominado bono para segunda vivienda familiar</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>Se aprueba la ley 8924, a través de la cual se crea el Bono diferido</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>Se aprueba la ley de acceso a vivienda para personas jóvenes</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>Se crea el fondo para el Financiamiento de vivienda para Clase media</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>Se modernizan las fuentes de capitalización de las mutuales</td>
</tr>
<tr>
<td>2016</td>
<td>Se aprueba la ley 9351, para garantizar el buen uso de la vivienda de interés Social</td>
</tr>
</tbody>
</table>


El SFNV se crea en 1986, en medio de un ambiente nacional convulso en el tema de vivienda. Cuatro años después se presenta una de las mayores transformaciones del Sistema, el cambio de Bono de Vivienda reembolsable a gratuito. Las implicaciones sociales y financieras de esta modificación han sido trascendentes. Han permitido a las familias costarricenses obtener una solución de vivienda gratuita en la mayoría de los casos (familias de estrato 1), pero coartaron la posibilidad de crear un fondo creciente, para atender las necesidades habitacionales nacionales.

A finales de la década de los 90 e inicios de la siguiente, el SFNV se ve impactado por la quiebra de varias Entidades Autorizadas y los procesos legales, financieros y sociales que eso implicó. El sistema tuvo la capacidad de manejar la situación y diseñar mecanismos de control y supervisión para prevenir estas situaciones. Luego de estos acontecimientos, no se ha vuelto a tener situaciones similares, por el contrario, se formaron alianzas y fusiones que han fortalecido estas instituciones.
Durante el siglo XXI, el SFNV ha realizado transformaciones para ampliar la accesibilidad y cobertura de los productos y servicios de vivienda. Subsidios diferenciados para personas con discapacidad, adultos mayores, familias beneficiarias afectadas por desastres, personas jóvenes y familias de clase media, o bonos para viviendas de segundo piso, son ejemplos de ello.

Por otra parte, durante este siglo se han dado pasos para consolidar la institucionalidad del sistema, con la creación del mercado secundario de Hipotecas, la apertura a la capitalización de las mutuales o la inclusión de las Asociaciones Solidaristas en el sistema.

Los cambios realizados en la normativa, los servicios y la accesibilidad han consolidado el sistema, pero persisten limitaciones en cuanto a la cantidad de viviendas construidas por año y los sectores que abarca. Desde inicios de este siglo, el promedio de bonos de vivienda entregados se mantiene en 10,600 como promedio anual, no se evidencia crecimiento y el acceso a vivienda de la clase media es limitado y la desatención de los asentamientos en precario persiste.

7.2.1.5 Diversificación de productos y servicios de las instituciones del SFNV

Las funciones del BANHVI, así como los productos y servicios financieros que brinda, han evolucionado de la mano con los cambios en la legislación. En la actualidad, las funciones del Banco se circunscriben a la gestión del FOSUVI y el FONAVI.

La gestión del Fondo de Subsidio de Vivienda (FOSUVI) se refiere a la aprobación y colocación de los Bonos de Vivienda, en todas sus modalidades, la supervisión de las entidades autorizadas en la tramitación de los subsidios y el seguimiento a los proyectos de vivienda y de bono comunal. Como se indicó anteriormente, el FOSUVI ha evolucionado para incluir nuevos beneficiarios (personas jóvenes, clase media, etc.), nuevos productos (vivienda de segundo piso), o nuevas metodologías como el bono diferido (aplicación del subsidio para amortizar parcialmente los créditos de vivienda para clase media).

La gestión del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) incluye el otorgamiento de créditos a las entidades autorizadas, cuya cartera de crédito ronda los 106 mil millones de colones; la captación de recursos mediante instrumentos financieros como certificados de inversión a corto y largo plazo, bonos estandarizados y emisiones, con un saldo acumulado que ronda los 35 mil millones de colones (BANHVI, 2016).

El FONAVI también ha ampliado los servicios financieros con la administración del Fondo de Garantías, que acumula 24 mil millones provenientes de aportes de las entidades autorizadas, intereses acumulados y aportes realizados por el Banco. También ha ampliado su cobertura con la administración de Fideicomisos, que nacen de la administración, liquidación y venta de activos fideicometidos, obtenidos en dación de pago por la liquidación y cierre de entidades del SFNV. El saldo de los activos pendientes de recuperación de los fideicomisos al 2016, sobrepasaba los 4 mil millones de colones.

El segundo actor de gran relevancia en el SFNV son las entidades autorizadas, cuya evolución ha sido mencionada anteriormente. Estas instituciones muestran un gran dinamismo respecto a la diversificación de sus productos y servicios financieros, los cuales
se agrupan en cuatro categorías: crédito, ahorro, inversiones y servicios.

Las Entidades Autorizadas se han convertido en instituciones especializadas de productos y servicios financieros para la vivienda. En un principio el énfasis estuvo en la vivienda de interés social a través del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), pero en los últimos años han incursionado en el sector de clase media con productos como el bono diferido o los fondos de inversión para proyectos de clase media.

Los servicios crediticios, especializados en vivienda, cuentan con una alta diversificación, lo cual les ha permitido llegar a más costarricenses cada día y crecer en su cartera crediticia. Estos incluyen las siguientes líneas: compra de vivienda, compra de terreno, construcción, ampliación y reparación, infraestructura habitacional, fiduciario, refinanciamiento hipotecario, bienestar familiar, desarrollos habitacionales incluyendo proyectos y condominios.

### 7.2.1.6 Entidades autorizadas y colocación de los BFV.

Como se ha indicado, la cantidad de Entidades Autorizadas del SFNV ha cambiado durante estos 30 años de existencia, lo mismo ha sucedido con su participación en este mercado, medido a través de la cantidad de BFV que tramita cada una. El gráfico 7.6 muestra los cambios en la cantidad de bonos formalizados cada cinco años por cada institución y su participación en este mercado.

Las Mutuales son las instituciones del sistema que tradicionalmente han tramitado la mayor cantidad de bonos de vivienda, cerca del 36% anual, además han mantenido su participación casi constante, gracias a su especialización en el tema. El año 2016 marcó el record de colocación de las mutuales, con 5,937 casos, equivalentes al 48,09% del total, distribuidos de forma casi equitativa entre Grupo Mutual y Mutual Cartago.

En segundo lugar se observa que las cooperativas han venido incursionando con fuerza en estos programas sociales, sobre todo en este siglo. Los datos muestran una caída en el año 2001, época en la cual se dio la quiebra de varias instituciones de este tipo, pero luego se recuperan. La participación de éstas en el mercado abarca un 26% como promedio en el período analizado.
Las demás entidades autorizadas muestran comportamientos erráticos, con variaciones de un quinquenio a otro. En las Instituciones autónomas, el INVU es la más constante, pero con grandes oscilaciones, el INS y la CCSS por su parte ha tenido una baja participación. Los bancos privados y estatales en promedio han colocado un 5,9% y 3,9% de bonos de vivienda respectivamente, pero no se evidencia constancia en esta función. Llama la atención, que los Bancos Estatales son las principales entidades financieras de Costa Rica, con cobertura en todos los cantones del país, sin embargo, son el tipo de entidad autorizada de menor participación en el mercado de tramitación de los subsidios de vivienda. En el año 2011, este grupo alcanzó una participación del 6,1%, una de las mayores, ya que el Banco de Costa Rica tramitó 611 casos.

La categoría de Bancos creados por leyes especiales se refiere al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, cuya participación en el SFNV ha sido variable. Inició con fuerza, pues en 1990 tramitó el 22% del total de bonos de ese año, pero luego descendió drásticamente llegando a un promedio de 2,6% en los años analizados.

En otras entidades, se incluye a la Fundación Costa Rica Canadá, especializada en el tema de vivienda a nivel rural, cuyo aporte ha sido muy significativo en estas zonas y las comunidades indígenas. Más recientemente se integraron en este grupo a las Asociaciones Solidaristas, las cuales vienen ganando espacio. La caída en la tramitación de bonos de

**Fuente:** Fuente: Cambronero, A. (2017). Con base en las estadísticas del BANHVI.
vivienda de este grupo, entre 2011 y 2016 se debe a una disminución en más de 1.200 BFV de la Fundación en ese lapso.

7.2.2 El acceso a vivienda por medio del SFNV

7.2.2.1 El Subsidio de vivienda y su financiamiento

El bono de vivienda se diseña como un subsidio intertemporal, es decir, era un préstamo sin intereses, que retornaba al Fondo de Subsidios, tras la amortización del beneficiario. Luego en el año 1990, pasa a ser un subsidio directo, o sea una donación del Estado a las familias de bajos ingresos.

Son elegibles al Bono aquellas familias con ingresos iguales o inferiores a seis salarios mínimos de un obrero no especializado de la industria de la construcción, el monto es ajustado semestralmente. Al inicio, la ley cubría solo a las familias de ingresos bajos, luego en 2010, como se mencionó en el apartado anterior, se hicieron ajustes para atender a familias de clase media, por ello se incorporaron dos estratos de ingresos más.

El BANVHI (2017), indica que el bono de vivienda es una donación que el Estado Costarricense otorga en forma solidaria a familias de ingresos bajos y medios, para que, unido a su capacidad de crédito, solucionen su problema de vivienda. El Bono puede utilizarse en compra de lote y construcción; compra de casa nueva o usada; construcción en lote propio o para reparación, ampliación, mejoras o terminación de la vivienda, o bien la construcción de una vivienda arriba, detrás o al lado de una vivienda ya existente

El tope máximo del BFV es hasta 30 salarios mínimos de un obrero no calificado de la construcción, y guarda una relación inversa con el ingreso familiar. Las familias cuyo ingreso es igual o inferior a un salario mínimo, se catalogan dentro del Primer Estrato de Ingreso y reciben el subsidio máximo. En forma sucesiva, las que se ubican por debajo de dos salarios corresponden al Segundo Estrato, reciben una parte de subsidio y otra de crédito, hasta llegar al Sexto Estrato, donde el monto de bono de vivienda es pequeño pero con mayor acceso a financiamiento.

La cantidad de familias atendidas por el SFNV y las soluciones de vivienda construidas dependen de los recursos efectivamente captados cada año por el BANHVI y transferidos al Fondo de Subsidios.

Como se indicó, el FOSUVI se financia con recursos de FODESAF, donaciones y un 3% de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa. En la práctica esta última transferencia no se ha dado o su monto ha sido inferior a lo estipulado.

La última vez que Hacienda transfirió recursos a dicho fondo fue en 2007, para el programa de bono colectivo, por la suma de 3.000 millones de colones. El siguiente cuadro se basa en una estimación de los recursos que potencialmente pudo haber recibido FOSUVI como aporte del 3%, y el monto efectivamente captado, principalmente de FODESAF.
El presupuesto Nacional aumentó de 2,7 billones de colones en 2006 a 8,0 billones en el 2016. De estos montos, el 3% debió girarse a FOSUVI, por ejemplo, en 2016 equivale a 240 mil millones de colones. La sumatoria total de los recursos no percibidos por FOSUVI de estos últimos 11 años, asciende a 1,75 billones de colones (₡1.751.706 millones)\textsuperscript{71}.

En este mismo período FODESAF ha girado a FOSUVI 893 mil millones de colones, casi la mitad de lo que dejó de percibir del presupuesto nacional. En consecuencia, si FOSUVI hubiese recibido dichas transferencias, el SFNV podría haber triplicado la cantidad de bonos anuales durante estos años.

El análisis de los fondos que ha recibido efectivamente FOSUVI, provienen en su mayor parte de FODESAF, y muestran un comportamiento ascendente desde la creación del SFNV. La línea azul del gráfico anterior evidencia esta situación, desde 1987 los aportes de FODESAF crecen constantemente y ha permitido el otorgamiento de los BFV como se verá seguidamente.

\subsection*{Comportamiento del BFV y las inversiones reales y nominales}

El SFNV se creó a finales de 1986 y en 1987 inició la colocación de Bonos familiares de vivienda. Con 1,75 billones de colones se pudieron haber entregado 269.493 bonos totales de vivienda del 2017 (El bono máximo para este año es de 6,5 millones de colones)

El siguiente gráfico, muestra el comportamiento anual de la cantidad de bonos otorgados por el SFNV desde su creación y la distribución entre los estratos de ingresos, a excepción de los estratos V y VI, incorporados a partir del 2012, cuya participación relativa ha sido muy baja.

Gráfico 7.8. SFNV: Total anual de BFV y distribución porcentual por Estratos


Los datos muestran que la mayoría de bonos se concentran en el Estrato I, con un promedio cercano al 70% desde 1996, le sigue el Estrato II con 26% aproximado en un período igual. Es decir, que el 96% del total de subsidios de FOSUVI se entregan a familias con ingresos iguales o menores a dos salarios mínimos. Por el contrario, los Estratos III y IV iniciaron con una participación alta, para luego estabilizarse alrededor del 4% y 0,7% respectivamente. En general, el SFNV evidencia un ajuste inicial para luego llegar a una clara estabilidad respecto a la distribución de los subsidios entre estratos de ingresos y una prioridad marcada hacia la población con un salario mínimo de ingresos o menos, catalogada en situación de pobreza.

A partir del año 2010, se amplió la cobertura del BFV para familias con ingresos iguales o menores a 6 salarios mínimos, con lo cual se pretendía brindar acceso a vivienda para la clase media. El análisis de los datos, muestra que los bonos para estratos V y VI no han tenido suficiente demanda y su participación porcentual en el total de subsidios otorgados,
ronda el 0,5% en los últimos años.

El análisis desde el punto de vista de los recursos financieros invertidos para financiar el otorgamiento de los subsidios de vivienda, presenta un comportamiento similar a la cantidad de bonos otorgados. El gráfico 7.9 muestra el comportamiento histórico de la inversión nominal anual en BFV y la inversión en términos reales, medido en colones constantes del año 2015.

La inversión total en BFV crece constantemente durante todo el período analizado. Al inicio en 1987, el Sistema destinó un poco más de 12 millones de colones para tal fin. A partir de ahí la inversión crece constantemente hasta alcanzar la suma de 93.999 millones de colones en el año 2016. Debido a que el monto del bono está indexado con el salario mínimo, cada vez que éste crece se ajusta el subsidio, por lo cual se mantiene el poder adquisitivo del BFV.

El análisis en términos reales muestra que la inversión total creció de 24 mil a 94 mil millones de colones reales entre 1988 y el 2016, garantizando así el poder adquisitivo, pero con algunas oscilaciones, como los años 96 y 97 donde se entregaron cantidades record de bonos, luego se produjo una profunda caída. Durante la crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009, el Sistema conservó su tendencia creciente.


Fuente: Cambronero, A. (2017). Con base en las estadísticas del BANHVI y del INEC.

Desde el punto de vista financiero, el análisis de SFNV muestra que el país se ha comprometido con el tema de la dotación de vivienda para los sectores de menores ingresos, que consistentemente ha destinado cantidades mayores de recursos (en términos reales), principalmente desde el año 2003. Sin embargo, esta tendencia creciente no se ha traducido en mayor cantidad de soluciones cada año.
El monto de bono promedio de vivienda es el resultado de dividir la inversión total entre la cantidad de soluciones. Este promedio, tanto en términos reales como nominales, presenta una tendencia creciente, debido a que el BANHVI ajusta anualmente el monto de subsidio. Esta situación se refleja en el siguiente gráfico 7.10.


Fuente: Cambronero, A. (2017). Con base en las estadísticas del BANHVI y del INEC.

La revisión de las políticas internas del SFNV y el comportamiento de los últimos años, muestra que parte del presupuesto se destina al pago de BFV bajo el artículo 59. Este artículo rompe con el tope del Subsidio máximo, pues para los casos de proyectos individuales o colectivos de erradicación de tugurios, asentamientos en precarios, casos de emergencia o extrema necesidad, el FOSUVI puede destinar actualmente hasta el 40% del presupuesto anual.

El monto del bono promedio bajo la modalidad del artículo 59, durante los últimos 17 años, muestra una tendencia creciente, tal como se evidencia en el gráfico 12 y se aleja cada vez más del bono promedio nacional.
En el año 2001 el bono promedio (todas las categorías) era 1.63 millones de colones, mientras que el bono del Artículo 59 era mayor 1,42 veces (₡ 2,31 millones). Esta diferencia se ha ensanchado en los últimos 16 años, ya que al 30 de abril del 2017 era 2,23 veces mayor. En forma paralela, la diferencia con el monto máximo de subsidio también se ha incrementado un 312% (₡ 6,5 millones contra ₡ 20,3 millones).

Rromper el tope del bono de vivienda a través de los programas del artículo 59 ha significado atender menos casos. Por ejemplo, en el 2016 se atendieron 1.402 casos de extrema necesidad (artículo 59). Con el mismo presupuesto, se pudo haber otorgado 2.478 soluciones de vivienda adicionales, todas con bono máximo, esto significa un 21% más sobre el total de subsidios otorgados ese año. La atención de casos de emergencias y erradicación de tugurios y precarios, son los que requieren mayor inversión, y muchos de estos casos se podrían evitar con una mayor planificación, coordinación y acciones efectivas para evitar estas situaciones.

7.2.2.3 Comportamiento de los programas de erradicación de tugurios y extrema necesidad

El total de bonos de vivienda se distribuyen actualmente en ocho modalidades presupuestarias distintas: i) Ahorro, bono, crédito, ii) Adulto mayor, iii) Personas con Discapacidad, iv) Artículo 59 extrema necesidad, v) Indígenas, vi) Erradicación de Tugurios, vii) Jefe familia segunda planta, viii) Regular. Históricamente la mayoría de los BFV corresponden a la modalidad de bono regular u ordinario, con un porcentaje promedio de los últimos años, cercano al 60%, tal como se ha abordado y explicado en el capítulo III de este Informe.


El gráfico 7.12 compara la totalidad de bonos entregados (barras del gráfico) con los porcentajes asignados a las modalidades de Artículo 59 extrema necesidad (incluyendo emergencias) y Erradicación de Tugurios, debido a tres factores: el énfasis del Sistema Financiero en la atención de las necesidades de vivienda de los sectores más vulnerables de la población, el manejo diferenciado desde el punto de vista presupuestario que se realiza a través del artículo 59 y la complejidad que implica la atención y erradicación de tugurios.

Las líneas del gráfico evidencia que el porcentaje de participación de estas modalidades se comporta de forma errática, con oscilaciones severas en distintos períodos. Destacan los años 1992, 2002 y 2010, como aquellos donde se lograron altos porcentajes de los subsidios para Extrema Necesidad, cercanos a un 20% del total. Es claro que esta modalidad está influenciada por las afectaciones a la vivienda debido a condiciones climáticas y desastres.

Para el caso de los bonos de Erradicación de tugurios, los años de mayor éxito han sido 2003, 2012 y 2014, con participaciones cercanas al 18%. Las variaciones dentro del periodo analizado evidencian que no existe una política clara de erradicación de precarios en el país, y que ésta depende de condiciones coyunturales, sociales y políticas.

En el Informe de Vivienda correspondiente al año 2007 se realiza un análisis sobre la situación de los asentamientos en precario, unos años después, en el año 2013, FUPROVI presenta un documento a los partidos políticos y candidatos a la presidencia como aportes para una política de vivienda y en lo referente a la situación de los asentamientos informales se expone que ésta es “sumamente compleja, entre un enorme listado de problemas y
situaciones, se pueden mencionar al menos cuatro grandes categorías de limitaciones que al final todas se concatenan en un trama difícil de superar; aspectos legales, aspectos físico espaciales, aspectos socioeconómicos y, aspectos político institucionales” (FUPROVI, 2013).

Esta compleja maraña desborda las capacidades legales y operativas institucionales por lo tanto es necesario el abordaje desde nuevas estrategias, aunando esfuerzos, experiencias y voluntades, construyendo sinergias.

7.2.2.4 El Sistema Financiero para la Vivienda y el problema habitacional

Como se indicó, al cierre del 2016, el SFNV había suministrado 344.661 soluciones de vivienda a la población nacional, con igual número de familias beneficiadas. Suponiendo que todas estas soluciones de vivienda no se han destruido, aun las más antiguas, y que cada familia en el país cuenta con 3,4 miembros promedio (según datos del Censo 2011), se obtiene que el Sistema ha beneficiado al 24% de las familias individuales que viven actualmente en el país.

Gráfico 7.13. Costa Rica: Crecimiento de los BFV y de la población

Fuente: Cambronero, A. (2017). Con base en las estadísticas del BANHVI y del INEC.

El gráfico 7.13 compara el crecimiento de la población de Costa Rica con el crecimiento acumulado de los bonos de vivienda. La población crece a un ritmo ligeramente superior que el acumulado de los BFV, sin embargo, debido a que las viviendas son bienes inmuebles de larga duración y que el crecimiento poblacional muestra un desaceleramiento en los últimos años, es esperable que la producción de viviendas de interés social logre cubrir en un tiempo prudencial, las necesidades de los sectores de menores ingresos.

En 1987 el porcentajes de familias en situación de pobreza era de un 29,1%, equivalente a
21,413 casos. El SFNV ha priorizado el otorgamiento del BFV en las familias con menores ingresos del país, catalogadas en el Estrato 1. El gráfico 7.14 compara el total de bonos acumulados con el total de bonos entregados a familias en esta condición y con el total de familias en situación de pobreza a lo largo el período 1987 al 2016.


Fuente: Elaboración propia con datos de ENAHO, EHPM y BANHVI.

El otorgamiento de subsidios de vivienda a familias del Estrato 1 logró igualar al total de familias pobres en el año 1992, pues para ese momento se habían otorgado 25,820 bonos de vivienda y se contabilizaban 25,175 familias en situación de pobreza. A partir de ahí, el acumulado de subsidios de este tipo ha sido superior. Si los bonos del Estrato 1 se otorgaran solo a las familias pobres, no debería existir en la actualidad ninguna familia pobre sin vivienda.

La dotación de vivienda no es sinónimo de superación de la pobreza para una familia, sin embargo, constituye un aspecto fundamental para superar esta condición.

En muchas partes del país hay familias en pobreza y pobreza extrema que no poseen una vivienda digna. Existe la percepción que las comunidades en precario crecen o al menos no disminuyen y las necesidades de vivienda en las comunidades rurales e indígenas no son totalmente satisfechas. Esta situación ha generado preocupación en diferentes sectores, generando una fuerte reacción de la Contraloría General de la República que en el Informe No. DFOE-EC(IF-12-2015, denominado “Informe de Auditoría de carácter especial sobre el control que realiza el Banco Hipotecario de la Vivienda” (BANHVI, 2015), en el cual el ente contralor le pide al BANHVI, mejorar los mecanismos de identificación y selección de los beneficiarios del subsidio.

Esto está relacionado con el tema de las filtraciones que limitan la efectividad a la hora de
otorgar los BFV y la focalización de los mismos. Es decir, por una parte, familias de bajos ingresos no son beneficiarias del sistema y por lo tanto no han tenido acceso a soluciones de vivienda. Y, por otra parte, se dan casos de familias que “burlan” los requisitos y filtros del sistema para obtener soluciones no acordes a sus verdaderos ingresos.

7.3 Valoración crítica sobre la creación y perspectivas del SFNV

7.3.1 Sobre las condiciones que coexistieron para la creación del SFNV

El análisis de la literatura, distintos estudios y la realización de entrevistas a informantes claves ligados al SFNV, evidencia que a mediados de la década de los 80, coexistieron varios factores que propiciaron la creación y aprobación de la ley 7052, unos de tipo estructural, otros de demanda y otros políticos.

Para el exministro de Vivienda, Guido Monge y para el geógrafo José Gabriel Román, fue determinante en aquel momento, el aumento de la pobreza en los años 80, lo cual amplió la demanda de vivienda y la creación de organizaciones sociales de lucha por vivienda. El ambiente social estaba convulso, en momentos donde Centroamérica presentaba fuertes divisiones sociales y políticas. Esta situación generó presión sobre las autoridades políticas.

En segundo lugar, y esta posición también es compartida por Eloisa Ulibarri, exdirectora Ejecutiva de FUPROVI, existió en aquel momento un ambiente político propicio e interés por darle una solución al problema de la vivienda. El Gobierno de inicios de la década ya había dictado políticas para masificar la vivienda, se había creado una Agenda Hábitat, denominada “Fórmulas financieras para acceso a vivienda en todos los sectores” y los partidos políticos mayoritarios habían formado una comisión bipartita sobre el tema. El resultado fue la creación y aprobación del Sistema Financiero para la Vivienda.

En análisis de documentos del Banco Hipotecario de la Vivienda, mencionan otros factores que coincidieron a mediados de los años ochenta, y presionaron la creación del SFNV, estos son:

- El crecimiento demográfico. Entre 1950 y 1984 la población nacional casi se triplicó, con lo cual se incrementó la demanda de viviendas para las familias.
- Fragmentación del mercado de financiamiento habitacional. Los Bancos del Estado y cinco instituciones públicas contaban con programas de vivienda, cada uno con reglas propias y sin ninguna articulación entre ellos.
- Desequilibrios macroeconómicos de la década de los ochenta. La crisis económica que sufrió el país produjo aumento de la inflación, devaluaciones aceleradas y altas tasas de interés, junto a la descapitalización de los intermediarios financieros, lo cual limitaba el acceso a vivienda por parte de los costarricenses.

Las causas y condicionantes del SFNV modelaron un sistema con características propias, cuyos resultados han sido explicitados en los apartados anteriores y se refuerzan con las
siguientes valoraciones sobre sus aciertos y desaciertos.

7.3.2 Aciertos y desaciertos del SFNV

7.3.2.1 Los aciertos del SFNV

Dotación de viviendas para las familias de menores ingresos.

Entre los principales aciertos del Sistema se encuentra la dotación de viviendas a los costarricenses, con énfasis en las familias de menores ingresos, con un total acumulado de 344,661 soluciones en un lapso de 30 años. En opinión de Monge (2017), esta producción de viviendas ha logrado detener y reducir levemente el déficit cualitativo real y el déficit habitacional tradicional de vivienda. Según los datos, estas soluciones se distribuyen en todo el país, cubren los sectores más vulnerables de la sociedad y aportan en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y la gestión del riesgo.

Las casas construidas por el SFNV poseen altos estándares de seguridad, por ejemplo se indica que durante el terremoto de Nicoya, ninguna vivienda de interés social sufrió serias consecuencias. Por otra parte, poseen electricidad, agua potable intradomiciliaria, sistemas adecuados para el manejo de las aguas residuales, pisos de cemento y otras condiciones que vinieron a mejorar las condiciones de habitabilidad.

Creación de una red institucional nacional.

En segundo lugar se identifica la creación de un sistema integrado, con participación del sector público y privado, liderado por un Banco con funciones de segundo piso, con ventanillas en las principales ciudades del país, y con un marco legal sólido. El SFNV vino a integrar todos los esfuerzos de dotación de vivienda en un mismo sistema y ha contado con el respaldo político para mantener casi invariable su ley constitutiva. Como se indicó, se han realizado ajustes a lo largo de los años, pero todas orientadas hacia el fortalecimiento institucional, el aumento en la cobertura de los subsidios, la focalización en algunos sectores o la inclusión de sectores como la clase media.

Este modelo de organización es descentralizado y opera con menores costos, pues asume en una misma red, todas las ventanillas que poseen las Entidades Autorizadas, además cubre gastos administrativos en proporción a los casos tramitados, limitados por ley, indicó Ulibarri (2017).

Fomento del ahorro y el aporte personal

Aunque de forma incipiente, un acierto del SFNV ha sido la creación de políticas, mecanismos e instrumentos para incentivar el ahorro de las familias costarricenses y en algunos casos el aporte familiar en la construcción de sus propias viviendas. En este último punto, FUPROVI ha sido una organización pionera, que motiva y organiza a las familias para que participen en el proceso constructivo. Con esto se ha incentivado la organización
comunitaria, se ha fortalecido el sentido de pertenencia sobre las viviendas y ha aumentado el poder adquisitivo del presupuesto de vivienda (subsidio y crédito), para optar por mejor soluciones o mejores entornos.

Regulación de las tasas de interés para vivienda

Con la creación del SFNV y la integración de todas las instituciones ligadas al tema en un mismo sistema, se ha propiciado la competencia, se definieron parámetros para los costos administrativos y se impulsó el desarrollo del mercado financiero. Con ello, poco a poco se han uniformado las tasas de interés para vivienda de forma natural. En la actualidad existen pocas diferencias en las tasas activas de unas y otras entidades autorizadas, con la salvedad de la diferencia entre las entidades bancarias y las no bancarias.

Aumento de la oferta nacional de vivienda.

Tal como se ha demostrado en este Informe y otros de años anteriores, el aporte del SFNV por medio de los bonos familiares de vivienda, ha sido importante tanto para el Sector construcción como para el de vivienda en general. Mantiene un porcentaje de participación alrededor del 40% y con una cantidad de soluciones y de monto de inversión estable y creciente, al menos en los últimos años. Además de que la distribución de los BFV abarca prácticamente todo el territorio nacional.

7.3.2.2 Los desaciertos del SFNV

El bono de vivienda donado.

Entre los desaciertos del SFNV se cita en primer lugar el cambio en la legislación en 1990 que permitió regalar el subsidio del Bono de Vivienda a las familias beneficiadas. En opinión de Ulibarri (2017), esta política fue errada, pues fomenta el paternalismo y limita la capacidad efectiva de creación de un Fondo de Subsidios Nacional creciente, que permita atender más casos cada año.

Desde inicios de este siglo XXI, el total de bonos otorgados por año se mantiene en un promedio anual de 10.600 unidades. Las capacidades de expansión están limitadas por la disponibilidad de financiamiento del FOSUVI, el cual depende del presupuesto nacional. En este sentido, la opción original de reembolsar el subsidio, sin intereses, hubiese creado un fondo creciente año con año, que permitiría una mayor cobertura, incluso la atención de sectores como el de clase media. Con corte al 2016, FOSUVI ha invertido un poco más de 950 mil millones de colones (casi un Billón de Colones), como subsidios directos a las familias costarricenses. Estos fondos hubiesen constituido la base de un Fondo revolvente mucho mayor (debido al efecto multiplicador del dinero), administrado por FOSUVI para atender todas las necesidades de vivienda del país.

Las filtraciones del SFNV

Como se mencionó anteriormente el tema de la identificación y de la selección de los beneficiarios del subsidio ha sido complicado por varias razones. De una parte pesa el vacío
que existe en el ámbito nacional para contar con un sistema y una base de datos unificada en la cual registrar y acceder a las familias atendidas o por atender por los programas de asistencia del Estado. Luego están los problemas con la fidelidad de la información, es decir, aquellos que falsean o brindan información falsa para evitar controles y requisitos con la intención de recibir beneficios más allá de lo que de acuerdo a la normativa les corresponde.

En el Vigésimo Informe del Estado de la Nación, del año 2013, en un estudio especial sobre el tema de vivienda, se señala, respecto a este tema:

“Los procesos de selección y calificación de beneficiarios a los subsidios de vivienda no son los idóneos. Por un lado, el sistema incentiva a que las familias que aplican procuren calificar en los programas que canalicen mayores subsidios posibles, y no de acuerdo a sus capacidades económicas. Esto claramente no permite que se logre atender a un mayor número de familias. En el caso de los proyectos de interés social con subsidio de 100%, el otorgamiento de los bonos se ha trasladado en gran medida a los mismos desarrolladores lo cual es cuestionable desde cualquier punto de vista” (Estado de la Nación, 2013. pág. 20).

Esta situación no es desconocida dentro del Sector, y como se expuso y explica en el anterior capítulo, para contrarrestar este tipo de situaciones la actual Administración del MIVAH emitió la directriz GG-OF-0526-2014. Y antes de esta directriz, a partir del Informe de la CGR mencionado antes, el BANHVI se dio a la tarea junto a otras entidades a generar un proceso de análisis, discusión y elaboración de criterios para la identificación y selección de las familias beneficiarias.

**Persistencia de los asentamientos informales.**

La experiencia hasta el momento ha evidenciado que las herramientas, y la gestión del SFNV no ha sido lo eficiente que se esperaba para solventar el problema de los asentamientos informales como los precarios y tugurios. Según datos del Ministerio de Vivienda, al año 2012, existían en el país alrededor de 380 asentamientos en precario, distribuidos principalmente en el Gran Área Metropolitana (GAM).

Algunos de estos asentamientos existían antes de la creación del SFNV y aún siguen ahí, otros se formaron posterior a la creación del SFNV, lo que pone en evidencia que no ha sido posible resolver el problema de los viejos asentamientos, como tampoco el de los más recientes.

---

72 Se trató de un proceso participativo en el cual se crearon comisiones encargadas de elaborar documentos sobre temas específicos, que luego fueron discutidos en una actividad llamada “Taller: Eficiencia en procesos de vivienda de interés social: un enfoque integrado del sistema.” Producto de esta actividad se elaboró un documento con diferentes apartados de diagnóstico, análisis y propuestas. Esta fue una actividad impulsada por el BANHVI con la participación de otras instituciones como Finanvivienda, la Cámara Costarricense de la Construcción y Acenvi.
**Falta de criterios de ordenamiento territorial**

Las instituciones rectoras en materia de vivienda han carecido de mecanismos para incorporar en la adjudicación de los subsidios de vivienda, criterios de ordenamiento territorial, que promuevan un desarrollo integral del urbanismo, sobre todo en la Gran Área Metropolitana. La ley del SFNV no define pautas al respecto y las autoridades del sector vivienda han sido débiles en ese particular. Con una producción de más de 10 mil viviendas al año por parte del SFNV, la ubicación de estas debería ser determinante, para favorecer otros procesos sociales, económicos y ambientales, tal como se aborda en el capítulo 5 de este Informe donde se profundiza en este tema.

Román (2017) indica que la ubicación de los proyectos de vivienda por parte de los desarrolladores, responden de forma prioritaria a la existencia de terrenos baratos, que facilitan la rentabilidad, y no a criterios de ordenamiento del territorio.

En este tema del ordenamiento espacial y social también encuentra debilidades respecto a la conformación de comunidades, esto por cuanto el Sistema ha focalizado la pobreza, mediante la creación de proyectos para esos sectores, es decir, se fortalece la segregación socio espacial. En estos lugares, donde se comparten similares niveles de ingresos, las posibilidades de generar emprendimientos con los vecinos, complementar actividades económicas o el desarrollo social son limitados.

**Debilidad en el cobro del 3% del presupuesto nacional.**

 Esto es señalado como un problema que afecta la cantidad de soluciones que podría brindar el sistema cada año. Los datos muestran que esta transferencia del Presupuesto Nacional al FOSUVI no se lleva a cabo todos los años ni en proporción al monto indicado por la ley.

Esta investigación estimó que entre 2006 y 2016, el FOSUVI ha dejado de percibir 1,75 billones de colones, estimados con base en el 3% de los presupuestos anuales aprobados por la Asamblea Legislativa, con lo cual se habría triplicado la cantidad de bonos otorgados anualmente.

Los datos muestran que las transferencias de FODESAF se han realizado oportunamente, no así las relativas al presupuesto nacional, lo cual pone de manifiesto y así lo expresan los entrevistados, se debe a la falta de gestión política por parte de las autoridades.

**Participación del BANHVI en actividades de primer piso.**

Participación del BANHVI con acciones de primer piso que no le competen, al amparo de interpretaciones internas del Banco. En opinión de Ulibarrí (2017), quién ha participado como desarrolladora en el Sistema, a través de los proyectos de vivienda impulsados por FUPROVI, el Banco ha aumentado su injerencia en el control y fiscalización de los proyectos de vivienda, asumiendo de esta forma, funciones propias de las entidades autorizadas. Indica que el reglamento sobre la Organización y Funcionamiento del SFNV (No 25788-MP-MIVAH) es claro respecto a las atribuciones y responsabilidades de las entidades autorizadas.

El artículo 8, indica que son responsabilidad exclusiva de dichas entidades:
a) Tramitar, estudiar y aprobar o rechazar según sea el caso, las solicitudes de financiamiento de proyectos, individuales o colectivos que presenten los interesados, verificando los aspectos técnicos y financieros de los proyectos, así como los antecedentes técnicos de los desarrolladores y constructores, para informarlo posteriormente al Banco, de acuerdo con la reglamentación correspondiente.

b) Controlar, por medio de sus funcionarios de planta y de sus respectivos profesionales externos o consultores contratados expresamente, que las viviendas y los proyectos de vivienda, la calidad de los materiales, del diseño y la construcción de las obras se lleve a cabo de acuerdo con los planos y especificaciones técnicas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Caso contrario deberá la Entidad Autorizada interponer, ante las autoridades correspondientes, las denuncias del caso.

No obstante lo anterior, el BANHVI participa realizando algunas de las funciones propias de las entidades, duplicando esfuerzos y en algunos casos, generando atrasos considerables en la ejecución de proyectos, con lo cual se elevan los costos de producción y financieros, y se propicia un uso poco eficiente de los recursos del Estado, pues el valor de las soluciones de vivienda aumenta.

**Diferentes interpretaciones sobre el artículo 59.**

Como se ha expuesto en este Informe y en otros anteriores, el monto de inversión promedio de los bonos art. 59 es mucho más alto que el de los bonos regulares. Sobre la conveniencia y la "legalidad" de esta situación hay criterios divididos. Para algunos el criterio que prevalece es de la ley que dice que se puede ampliar el monto de los bonos art. 59 hasta un bono y medio del monto de un bono regular. Pero en la práctica los bonos adscritos al art. 59 sobrepasan con creces el monto de un bono ordinario.

**Debilidad interna del BANHVI.**

En múltiples ocasiones y por diferentes actores, se ha repetido que el Sistema se ve afectado por problemas de gestión y administración interna del BANHVI en la memoria o documento que recoge los resultados del Taller antes mencionado, se señala un conjunto de situaciones que apuntan a problemas de gestión del Banco. Entre otros aspectos mencionan:

- La existencia de excesiva reglamentación y con pocas acciones para simplificar los trámites, argumentando que el Banco está fuera de la normativa fijada por la ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.

- Falta de procesos, procedimientos, fijación de tiempos de respuesta y mecanismos de seguimiento internos en la gestión del Banco.

- La necesidad de que los miembros de la Junta Directiva del Banco tengan mayor conocimiento sobre el Sector, la Ley 7052 y la normativa asociada a gestión del
**Limitación a la participación comunal dentro del SFNV**

FUPROVI es una organización que propicia la dotación de viviendas en un contexto de desarrollo comunal, sin embargo ha visto cómo se han coartado las posibilidades de la participación de los grupos organizados en el desarrollo de sus proyectos de vivienda. Ulibarri (2017), indica que el artículo 59 es claro respecto a esta posibilidad, pero interpretaciones internas del Banco la limitan.

Artículo 59:

“Además, la Junta Directiva podrá destinar parte de esos recursos a la realización de proyectos de construcción de vivienda, para lograr la participación de interesados debidamente organizados en cooperativas, asociaciones específicas, asociaciones de desarrollo o asociaciones solidaristas, así como para atender problemas de vivienda ocasionados por situaciones de emergencia o extrema necesidad”.

Amparados en esta normativa, los grupos organizados podrían realizar proyectos de vivienda, en alianza o coordinación con los desarrolladores, sin embargo, esta posibilidad fue excluida bajo el argumento de la falta de garantías. Además, como se detalla en capítulo 6, las organizaciones relacionadas con la lucha por vivienda se han venido debilitando y en algunos gobiernos anteriores hasta se les limitó su participación en la gestión de los proyectos de sus afiliados.

**Reducida participación del BANHVI en el mercado financiero.**

En 1999 Grynspm y Meléndez había identificado debilidades del Banco en sus funciones de segundo piso y como agente financiero. Esta investigación también encontró desaciertos en este tema.

“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” (Grynspm, R. y Meléndez, D., 1999. pág. 40)

Los datos muestran que en la actualidad el BANHVI ha incursionado en el mercado financiero, pero todavía a un nivel incipiente.

**7.3.3 Los retos de futuro del SFNV**

**Reducir las filtraciones del SFNV**

Uno de los retos a futuro para el SFNV es reducir las filtraciones que hacen que una parte
de los bonos de vivienda se otorguen a personas que no califican en su totalidad, pero que falsean documentos, esconden información, o mienten sobre temas relevantes. En este punto, el SFNV debe afinar los mecanismos e instrumentos de selección, sin agudizar los problemas de tramitología. La creación de una base de datos nacional, interinstitucional y con mecanismos de seguimiento y evaluación constituye un paso fundamental al respecto. Por otra parte, las instituciones del Sistema deberían contar con mecanismos legales expeditos, que permitan quitar el subsidio en casos comprobados de filtración.

En la memoria del taller que se ha mencionado en varias ocasiones se proponen varias iniciativas para mejorar los procesos de identificación y selección de la “demanda”.

Parte de la respuesta a la situación descrita es la directriz GG-OF-0526-2014 ya mencionada y comentada en el capítulo anterior.

Atacar de forma integral el problema de los asentamientos en precario

Muchos asentamientos informales se han mantenido por largo tiempo, y aun existiendo interés político por atenderlos, como el caso del Triángulo de la Solidaridad (debido a su ubicación estratégica), la solución no llega. El reto en los próximos años está en brindarle al sector vivienda en su conjunto, y al SFNV en particular, el marco legal y las herramientas para que pueda intervenir de forma integral e interinstitucional los precarios del país. En diferentes Informes, documentos y foros FUPROVI como otros actores y conocedores del Sector, como el Estado de la Nación se han referido a la necesidad de una atención integral al problema de los asentamientos en precario, tales como una legislación específica, una mayor coordinación entre instituciones responsables y entre ellas los municipios y alternativas de financiamiento para aquellos grupos que no pueden recibir un bono Art. 59 y no son sujetos de crédito. Caso especial es lo referente a las familias o grupos de extranjeros con una situación legal no acorde con la normativa del Sistema para su atención.

El Sistema posee los recursos y la institucionalidad, pero hace falta fortalecer la conducción política del mismo, a menos en estos temas álgidos de la agenda social nacional.

Incluir la variable de Ordenamiento Territorial en la gestión del SFNV

Como se ha planteado en el capítulo 5 de este Informe, al señalar que antes de la construcción de proyectos de vivienda, el país debe ordenar la casa desde el punto de vista territorial. La vivienda debe formar parte de un plan más amplio, que incorpore vías de comunicación, dotación de servicios y gestión del riesgo entre otros. Estas variables responden a criterios de ordenamiento territorial, sobre los cuales deben ubicarse los proyectos y las viviendas. Este criterio es compartido por los especialistas y queda plasmados en varios ensayos de ordenamiento territorial como el PRUGAM, el POTGAM y el PLAN GAM.

“Es muy poco lo que se ha avanzado en ordenamiento territorial. Esto debe establecerse como prioridad pero fijarse plazos claros de cumplimiento con un plan de trabajo respectivo, coordinado con todas las instituciones implicadas y los gobiernos locales para lograr reducir
la vulnerabilidad ambiental, realizar planificación territorial e incentivar los proyectos de alta densidad” (Estado de la Nación, 2013. pág. 33).

En este mismo esfuerzo y sobre todo en la GAM, el SFNV debe incursionar y motivar con fuerza la vivienda vertical, lo cual debe ir de la mano de un cambio de gustos, preferencias y actitudes sobre este tipo de proyectos, ya que es una de las pocas opciones para el área metropolitana.

**Eliminar o reducir la gratuidad del bono de vivienda.**

Para Ulibarri (2017), el SFNV debería retomar su propuesta original de hacer reembolsable el Bono Familiar de vivienda (parcial o total), sin intereses y solo bajo condiciones extremas y calificadas, otorgarlo de forma gratuita. De esta forma, FOSUVI contaría con un fondo creciente año con año, que podría abarcar en el futuro todas las necesidades de vivienda de los sectores de clase media también, además no dependería de las variaciones en la política pública ni se vería afectado por las presiones del déficit fiscal.

**Cobrar el 3% del presupuesto nacional para FOSUVI.**

Los recursos que ha dejado de percibir FOSUVI por el aporte del Presupuesto Nacional, son significativos y podrían haber reducido y hasta eliminado el déficit de vivienda nacional, además de propiciar esquemas de financiamiento para la clase media.

En los 30 años de existencia del SFNV estas transferencias no han sido significativas y se ha incumplido la ley, por lo que un reto del Sistema es impulsar con más fuerza estos aportes o al menos, definir un porcentaje menor, pero que el mismo se transfiera efectivamente. Corresponde a las autoridades públicas, apoyadas por la institucionalidad del sistema, la negociación política para lograr este objetivo.
Anexo 1. Metodología imágenes satelitales Landsat

Introducción

Las imágenes satelitales que se trabajarán para el proyecto son del sensor Landsat (2, 5, 7 y 8). Para cada una de las imágenes seleccionadas se determinará la superficie correspondiente a la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica. Se empleó diversas técnicas utilizadas en el procesamiento y post-procesamiento de las imágenes satelitales: Landsat 2 (Censo 1984), Landsat 5 (Censo 2000) y Landsat 7 (Censo 2011) y Landsat 8 (2017), las cuales se utilizaron para representar cada uno de los períodos indicados en el estudio.

Se aplicaron técnicas y métodos como: el Normalized Difference Vegetation Index (NDVI), fotointerpretación y digitalización utilizando Sistemas de Información Geográfica (SIG). El resultado obtenido fueron las capas de cobertura urbana para cada año, donde se refleja el crecimiento progresivo y constante de la GAM.

Se consideraron variables cuantitativas como cobertura total en hectáreas (ha) y la tasa de crecimiento inter-periódica, y variables cualitativas como: la forma y características visuales de la mancha urbana en las imágenes para la identificación del crecimiento.

Las imágenes Landsat utilizadas en el proyecto forman parte del Programa Landsat, el cual tiene como objetivo la observación de la tierra por medio de satélites gestionados por la NASA y el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS) (IGAC, 2013). Estas imágenes son gratuitas y se pueden obtener desde el sitio web del Programa Landsat (http://glovis.usgs.gov/).

En este proyecto se utilizaron los siguientes sensores: Landsat 2 para identificar la mancha urbana de la GAM en 1984, el sensor Landsat 5 para el año 2000, sensor Landsat 7 para el año 2011 y el sensor Landsat 8 para el año 2017.

Procesamiento de imágenes Landsat

A las imágenes satelitales adquiridas se les aplicó el proceso de corrección, el cual permitió solucionar las distorsiones que el sensor causa sobre la imagen. Las correcciones que se aplicaron a las imágenes utilizadas en el proyecto son: corrección geométrica, corrección radiométrica y corrección atmosférica. Estas correcciones, se realizaron mediante el software ENVI para las imágenes Landsat 2, 5, 7 y 8.

Corrección Geométrica

La corrección geométrica se realiza para corregir las alteraciones que el movimiento del satélite y la captación en los sensores ocasionan en la imagen (Universidad de Murcia, 2003). Este tipo de corrección incluye cualquier cambio en la posición de los píxeles que forman la imagen, ya que al tratarse de un formato digital, esta transformación puede basarse en funciones numéricas, que modifican de forma flexible la geometría de la imagen (Chuvieco, 2010). La corrección geométrica para las imágenes Landsat en este proyecto, se realizó mediante la búsqueda y verificación del dato RMSE Verify en el archivo de metadato MTL.txt, el cual posee la información relacionada con el sensor como: captura de...
la imagen, procesamiento, entre otras variables a considerar.

**Corrección Radiométrica**

La corrección radiométrica es aquella técnica que modifica los Números Digitales (ND), o valores digitales de 0 a 255 para imágenes de 8 bits, con el objetivo de aproximar estos datos a una recepción ideal de la imagen (Chuvieco, 2010).

Para las imágenes Landsat, la corrección radiométrica consistió en transformar los valores absolutos de la imagen en valores de radiancia, medida en (Watts/ (m² * srad * μm)), por medio de una calibración, en la cual la salida de los datos de almacenamiento se realizará en formato BIL (Banda Intercalada por Línea).

**Corrección Atmosférica**

La corrección atmosférica consiste en recuperar la radiancia intrínseca del objetivo, obtenida de la señal recibida por el sensor (radiación total del sensor) (Campos et al, 2012).

Según Chuvieco (2010), la radiancia que recibe el satélite no es la misma que sale del suelo, ya que la recibida por el satélite está influenciada por la atmósfera, y se pretende medir la reflectividad sin la influencia de la atmósfera.

Es por lo anterior, que se realizó la corrección atmosférica transformando los valores de radiancia de la imagen, obtenidos por medio de la corrección radiométrica, en valores de reflectancia, la cual puede entenderse por valores de 0 a 100%, donde 0 no posee reflectividad y 100 es totalmente reflectante.

Para la corrección atmosférica se trabajó con el software FLAASH (Fast Line-of-sight Atmospheric Analysis of Spectral Hypercubes), el cual “modela la dispersión y la transmisión en la atmósfera para calcular la diferencia entre la radiancia en el sensor y la radiancia en la tierra” (Campos et al, 2012).

**Post-procesamiento de imágenes Landsat**

Posterior a la corrección de las imágenes, se procedió a la realización el post-procesamiento de las imágenes Landsat:

**Recorte de la imagen**

La imagen Landsat abarca una extensión territorial mayor al área de estudio, por lo que se realizó un recorte de la imagen con la herramienta ROI (Region of interest), extrayendo la mancha urbana que corresponde a la GAM.

**Elaboración del NDVI**

El NDVI (por sus siglas en inglés) es el índice de vegetación de diferencia normalizada. Este índice generalmente se utiliza para el análisis de la vegetación con valores de -1 a 1, siendo -1 valores donde no hay presencia de vegetación, y 1 valores con presencia de la misma, sin embargo, en este proyecto se utilizará de una manera inversa para la extracción de la mancha urbana.

En este proceso, se realizó un ajuste a los parámetros para dar énfasis en la obtención de
información de infraestructura urbana. Esta herramienta permitió sustraer la zona de vegetación de la imagen, dejando como resultado el área correspondiente a la mancha urbana.

**Elaboración de la máscara**

Con base en el resultado del NDVI, se generó una cobertura que selecciona la mancha urbana. Cuando se usa una máscara como procesamiento de imagen, ENVI classic incluye las áreas con valores de 1 (Vegetación) y hace caso omiso de los valores enmascarados 0 (No vegetación) en los cálculos. Estos valores de 0 y 1 corresponden a los valores del índice, el cual se construyó a partir de las bandas rojo e infrarrojo. La máscara se elaboró con el objetivo de separar la mancha urbana de todo aquello no correspondiente al uso urbano.

**Conversión de raster a formato vectorial**

Posterior a la elaboración de la máscara que se obtiene en formato raster, se procedió a la transformación de esta capa en formato vectorial.

**Depuración de la capa**

La depuración de la capa vectorial se ejecutó en el software ArcGIS 10.3, con la finalidad de limpiar la capa de rastros que no son de utilidad para el análisis.

En este proceso se extraen de la capa final: nubes, sombras de nubes, cultivos, invernaderos, ríos, áreas verdes, así como aquellas coberturas que se consideren innecesarias para cumplir con los objetivos del análisis de este proyecto.

**Validación**

La validación se realizó mediante un análisis detallado de fotointerpretación de las capas vectoriales con las imágenes satelitales y las imágenes de Google Earth, que poseen una mejor resolución de imagen. Para cada caso se hizo una comparación de los vectores con las coberturas de la mancha urbana.

**Análisis del cambio de la mancha urbana**

El análisis del cambio de la mancha urbana se llevó a cabo mediante los cálculos totales en la cobertura de cada período en hectáreas y/o km² y la diferencia respecto a cada año de estudio. Se hizo una sobre-posición de las capas de mancha urbana y la resta entre ellas para obtener la diferencia de crecimiento, restando el año más actual al que lo antecede.
### Anexo 2. Referencia de distritos por código y nombre.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Código de Distrito</th>
<th>Nombre del Distrito</th>
<th>Código de Distrito</th>
<th>Nombre del Distrito</th>
<th>Código de Distrito</th>
<th>Nombre del Distrito</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>10101</td>
<td>CARMEN</td>
<td>11401</td>
<td>SAN VICENTE</td>
<td>30305</td>
<td>CONCEPCION</td>
</tr>
<tr>
<td>10102</td>
<td>MERCEDES</td>
<td>11402</td>
<td>SAN JERONIMO</td>
<td>30306</td>
<td>DULCE NOMBRE</td>
</tr>
<tr>
<td>10103</td>
<td>HOSPITAL</td>
<td>11403</td>
<td>TRINIDAD</td>
<td>30307</td>
<td>SAN RAMON</td>
</tr>
<tr>
<td>10104</td>
<td>CATEDRAL</td>
<td>11501</td>
<td>SAN PEDRO</td>
<td>30308</td>
<td>RIO AZUL</td>
</tr>
<tr>
<td>10105</td>
<td>ZAPOTE</td>
<td>11502</td>
<td>SABANILLA</td>
<td>30601</td>
<td>FACAYAS</td>
</tr>
<tr>
<td>10106</td>
<td>SAN FCO. DE DOS RIOS</td>
<td>11503</td>
<td>MERCEDES</td>
<td>30602</td>
<td>CERVANTES</td>
</tr>
<tr>
<td>10107</td>
<td>URUCA</td>
<td>11504</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
<td>30603</td>
<td>CAPELLADOES</td>
</tr>
<tr>
<td>10108</td>
<td>MATA REDONDA</td>
<td>11801</td>
<td>Currridabat</td>
<td>30701</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
</tr>
<tr>
<td>10109</td>
<td>PAVAS</td>
<td>11802</td>
<td>GRANADILLA</td>
<td>30702</td>
<td>COT</td>
</tr>
<tr>
<td>10110</td>
<td>HATILLO</td>
<td>11803</td>
<td>SANCHEZ</td>
<td>30703</td>
<td>POTRERO CERRADO</td>
</tr>
<tr>
<td>10111</td>
<td>SAN SEBASTIAN</td>
<td>11804</td>
<td>TIRRASES</td>
<td>30704</td>
<td>CIPRESES</td>
</tr>
<tr>
<td>10201</td>
<td>ESCAZU</td>
<td>20101</td>
<td>ALAJUELA</td>
<td>30705</td>
<td>SANTA ROSA</td>
</tr>
<tr>
<td>10202</td>
<td>SAN ANTONIO</td>
<td>20102</td>
<td>SAN JOSE</td>
<td>30801</td>
<td>TEJAR</td>
</tr>
<tr>
<td>10203</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
<td>20103</td>
<td>CARRIZAL</td>
<td>30802</td>
<td>SAN ISIDRO</td>
</tr>
<tr>
<td>10301</td>
<td>DESAMPARADOS</td>
<td>20104</td>
<td>SAN ANTONIO</td>
<td>30803</td>
<td>TOBOSI</td>
</tr>
<tr>
<td>10302</td>
<td>SAN MIGUEL</td>
<td>20105</td>
<td>GUACIMA</td>
<td>40101</td>
<td>HEREDIA</td>
</tr>
<tr>
<td>10303</td>
<td>SAN JUAN DE DIOS</td>
<td>20106</td>
<td>SAN ISIDRO</td>
<td>40102</td>
<td>MERCEDES</td>
</tr>
<tr>
<td>10304</td>
<td>SAN RAFAEL ARIBA</td>
<td>20107</td>
<td>SABANILLA</td>
<td>40103</td>
<td>SAN FRANCISCO</td>
</tr>
<tr>
<td>10305</td>
<td>SAN ANTONIO</td>
<td>20108</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
<td>40104</td>
<td>ULLOA</td>
</tr>
<tr>
<td>10307</td>
<td>PATARRA</td>
<td>20109</td>
<td>RIO SEGUNDO</td>
<td>40201</td>
<td>BARVA</td>
</tr>
<tr>
<td>10310</td>
<td>DAMAS</td>
<td>20110</td>
<td>DESAMPARADOS</td>
<td>40202</td>
<td>SAN PEDRO</td>
</tr>
<tr>
<td>10311</td>
<td>SAN RAFAEL ABADAN</td>
<td>20111</td>
<td>TURCUCARES</td>
<td>40203</td>
<td>SAN PABLO</td>
</tr>
<tr>
<td>10312</td>
<td>GRAVILLAS</td>
<td>20112</td>
<td>TAMBOR</td>
<td>40204</td>
<td>SAN ROQUE</td>
</tr>
<tr>
<td>10313</td>
<td>LOS GUIDO</td>
<td>20113</td>
<td>GARRITA</td>
<td>40205</td>
<td>SANTA LUCIA</td>
</tr>
<tr>
<td>10601</td>
<td>ASERRI</td>
<td>20501</td>
<td>ATENAS</td>
<td>40206</td>
<td>SAN JOSE DE LA MONTAÑA</td>
</tr>
<tr>
<td>10607</td>
<td>SALITRILLOS</td>
<td>20502</td>
<td>JESUS</td>
<td>40301</td>
<td>SANTO DOMINGO</td>
</tr>
<tr>
<td>10701</td>
<td>COLON</td>
<td>20503</td>
<td>MERCEDES</td>
<td>40302</td>
<td>SAN VICENTE</td>
</tr>
<tr>
<td>10706</td>
<td>JARIS</td>
<td>20504</td>
<td>SAN ISIDRO DE ATENAS</td>
<td>40303</td>
<td>SAN MIGUEL</td>
</tr>
<tr>
<td>10801</td>
<td>GUADALUPE</td>
<td>20505</td>
<td>CONCEPCION DE ATENAS</td>
<td>40304</td>
<td>PARACITO</td>
</tr>
<tr>
<td>10802</td>
<td>SAN FRANCISCO</td>
<td>20506</td>
<td>SAN JOSÉ</td>
<td>40305</td>
<td>SANTO TOMAS</td>
</tr>
<tr>
<td>10803</td>
<td>CALLE BLANCOS</td>
<td>20507</td>
<td>SANTA EULALIA</td>
<td>40306</td>
<td>SANTA ROSA</td>
</tr>
<tr>
<td>10804</td>
<td>MATA DE PLATANO</td>
<td>20508</td>
<td>ESCOBAL</td>
<td>40307</td>
<td>TURES</td>
</tr>
<tr>
<td>10805</td>
<td>IPS</td>
<td>20801</td>
<td>SAN PEDRO</td>
<td>40308</td>
<td>PARA</td>
</tr>
<tr>
<td>10806</td>
<td>RANCHO REDONDO</td>
<td>20802</td>
<td>SAN JUAN</td>
<td>40401</td>
<td>SANTA BARBARA</td>
</tr>
<tr>
<td>10807</td>
<td>PIRRAL</td>
<td>20803</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
<td>40402</td>
<td>SAN PEDRO</td>
</tr>
<tr>
<td>10901</td>
<td>SANTA ANA</td>
<td>20804</td>
<td>CARRILLOS</td>
<td>40403</td>
<td>SAN JUAN</td>
</tr>
<tr>
<td>10902</td>
<td>SANTITRAL</td>
<td>20805</td>
<td>SABANA REDONDA</td>
<td>40404</td>
<td>JESUS</td>
</tr>
<tr>
<td>10903</td>
<td>POZOZ</td>
<td>30101</td>
<td>ORIENTAL</td>
<td>40405</td>
<td>SANTO DOMINGO</td>
</tr>
<tr>
<td>10904</td>
<td>URUCÁ</td>
<td>30102</td>
<td>OCCIDENTAL</td>
<td>40406</td>
<td>PURABA</td>
</tr>
<tr>
<td>10905</td>
<td>PIEDADADES</td>
<td>30103</td>
<td>CARMEN</td>
<td>40503</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
</tr>
<tr>
<td>10906</td>
<td>BRASIL</td>
<td>30104</td>
<td>SAN NICOLAS</td>
<td>40502</td>
<td>SAN JOSÉCITO</td>
</tr>
<tr>
<td>11001</td>
<td>ALAJUELA</td>
<td>30105</td>
<td>AGUACALIENTE</td>
<td>40503</td>
<td>SANTIAGO</td>
</tr>
<tr>
<td>11002</td>
<td>SAN JOSÉCITO</td>
<td>30106</td>
<td>GUADALUPE</td>
<td>40504</td>
<td>ANGELES</td>
</tr>
<tr>
<td>11003</td>
<td>SAN ANTONIO</td>
<td>30108</td>
<td>TIERRA BLANCA</td>
<td>40505</td>
<td>CONCEPCION</td>
</tr>
<tr>
<td>11004</td>
<td>CONCEPCION</td>
<td>30109</td>
<td>DULCE NOMBRE</td>
<td>40601</td>
<td>SAN ISIDRO</td>
</tr>
<tr>
<td>11005</td>
<td>SAN FELIPE</td>
<td>30110</td>
<td>LLANO GRANXO</td>
<td>40602</td>
<td>SAN JOSÉ</td>
</tr>
<tr>
<td>11101</td>
<td>SAN ISIDRO</td>
<td>30111</td>
<td>QUIEBRADILLA</td>
<td>40603</td>
<td>CONCEPCION</td>
</tr>
<tr>
<td>11102</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
<td>30201</td>
<td>PARAISO</td>
<td>40604</td>
<td>SAN FRANCISCO</td>
</tr>
<tr>
<td>11103</td>
<td>DULCE NOMBRE DE JESUS</td>
<td>30202</td>
<td>SANTIAGO</td>
<td>40701</td>
<td>SAN ANTONIO</td>
</tr>
<tr>
<td>11104</td>
<td>PATALILLO</td>
<td>30203</td>
<td>OROSI</td>
<td>40702</td>
<td>LA RIBERA</td>
</tr>
<tr>
<td>11105</td>
<td>CASCUAL</td>
<td>30204</td>
<td>CACHÍ</td>
<td>40703</td>
<td>ASUNCION</td>
</tr>
<tr>
<td>11301</td>
<td>SAN JUAN</td>
<td>30205</td>
<td>LLANOS DE SANTA LUCIA</td>
<td>40801</td>
<td>SAN JOAQUIN</td>
</tr>
<tr>
<td>11302</td>
<td>CINCO ESQUINAS</td>
<td>30301</td>
<td>TRES RÍOS</td>
<td>40802</td>
<td>BARRANTES</td>
</tr>
<tr>
<td>11303</td>
<td>ANGELMO LORENTE</td>
<td>30302</td>
<td>SAN DIEGO</td>
<td>40803</td>
<td>LORENTE</td>
</tr>
<tr>
<td>11304</td>
<td>LEON XIII</td>
<td>30303</td>
<td>SAN JUAN</td>
<td>40901</td>
<td>SAN PABLO</td>
</tr>
<tr>
<td>11305</td>
<td>COLUMA</td>
<td>30304</td>
<td>SAN RAFAEL</td>
<td>40902</td>
<td>RINCÓN DE SABANILLA</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Referencias Bibliográficas

Capítulo 1


INEC. 2017. Estadísticas de índices de precios de la construcción. Recuperado el 16 de mayo de 2017 de: http://www.inec.go.cr/economia/indice-de-precios-de-la-construccion


Capítulo 2


INEC. 2017. Sistema de consultas: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1973 –


INEC. 2017. Estadísticas de índices de precios de la construcción. Recuperado el 16 de mayo de 2017 de: http://www.inec.go.cr/economia/indice-de-precios-de-la-construccion


Capítulo 3


INEC. 2017. Estadísticas de índices de precios de la construcción. Recuperado el 16 de mayo de 2017 de: http://www.inec.go.cr/economia/indice-de-precios-de-la-construccion

MIVAH. 2012. Informe de actualización de la Base de datos de asentamientos en condición de precario y tugurio de Costa Rica, al año 2012.


Capítulo 4


BCCR. 2017. Estadísticas del IMAE, tasas de interés, tipo de cambio, inflación y producción nacional. Recuperado el 16 de mayo de 2017 de:
http://www.bccr.fi.cr/indicadores_economicos_/ 


INEC. 2017. Estadísticas de índices de precios de la construcción. Recuperado el 16 de mayo de 2017 de: http://www.inec.go.cr/economia/indice-de-precios-de-la-construccion

MIVAH. 2012. Informe de actualización de la Base de datos de asentamientos en condición de precario y tugurio de Costa Rica, al año 2012.


Capítulo 5


Boullion, C. 2012. Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América


IGAC. 2013. Descripción y corrección de productos Landsat 8 LCDM. Bogotá, Colombia. Versión 1.0.


Capítulo 6


FUPROVI. 2017. Diálogo con expertos. FUPROVI, 27 de abril 2017


**Capítulo 7**


Vargas, L. 2004. La Economía. En Costa Rica en el siglo XXI. Tomo II. San José. EUNED.