

El problema de la vivienda en Costa Rica: estructura institucional y organizativa

Marianella Cubero*

Introducción

El problema de la vivienda es severo en el país, y se va acrecentando con el pasar de los años. Los estudios realizados por instituciones estatales demuestran que, aunque periódicamente se construye un número importante de viviendas, tal como la cantidad que se construyó bajo la administración Arias Sánchez entre 1986-1990, ello no logra solucionar todavía el déficit habitacional. En éste se deben considerar las viviendas deterioradas, las que efectivamente hacen falta, los nuevos hogares que se forman estableciendo nuevas demandas de ese bien, y el impacto de fenómenos naturales (como eventos sísmicos importantes). Existe entonces un déficit real, que es la cantidad faltante de viviendas generado por la gente que no tiene vivienda o por la gente que tenía anteriormente, pero se deterioró. Otro es el potencial, que tiene que ver con el aumento vegetativo de la población.

El déficit en 1990 era de 140.000 casas, y según el Ministro de la Vivienda, Ing. Cristóbal Zawadski, en enero de 1992, para resolver el problema de la vivienda en Costa Rica era necesario construir un total de 25 mil viviendas por año.

Breve periodización de la política estatal en materia de vivienda en las últimas tres décadas

En los años 60, en materia de vivienda se recibe el estímulo de la Alianza para el Progreso. Este Programa hace asequible un instrumento financiero de gran importancia: el crédito externo a bajo interés, que permitió ampliar los programas masivos de vivienda de interés social. Con ello la erradicación del problema de vivienda de los sectores deteriorados se incorpora como plan progresivo y de solución integral. Por otra parte, se promulga la Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios, y se propugna una mayor acción y control en lo referente a la planificación urbana.

En mayo de 1969, se crea la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo 4338, reformada posteriormente en febrero de 1973 por la Ley 5177. Ella da origen a la creación de las Mutuales de Ahorro y Préstamo para fomentar el ahorro público. Así, en el Banco Crédito Agrícola de Cartago se estableció el Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP), que junto con las Mutuales y con los recursos nacionales y extranjeros financian la construcción, adquisición, ampliación, reparación y conservación de viviendas para familias de escasos o medianos ingresos.

La preocupación por el problema de la vivienda de interés social es tal en el país que otras instituciones de bienestar social se involucran en la atención habitacional, entre ellas el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Esta institución desarrolló un Programa Integrado de Vivienda de Interés Social (PROVIS) en 1975, que luego se transformó en 1978 en el Programa de Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias (PRECO). Este Programa "se planteó como una forma de solución simultánea a los problemas de bajo nivel de ingresos y la carencia de vivienda, mediante la integración comunal para la ayuda mutua y la formación de empresas comunitarias...". (Martínez, 76; 1985). Vale citar que el Ministerio de Seguridad Pública también se abocó a construir

* Magister en Trabajo Social (Maestría Latinoamericana en Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de Honduras). Licenciada en Trabajo Social (Universidad de Costa Rica). Trabajadora Social del Ministerio de Salud. Miembro de la Comisión Mujer, Salud y Desarrollo del Ministerio de Salud. Ex-funcionaria del Patronato Nacional de la Infancia. Ex-funcionaria docente de la Universidad de Costa Rica. Investigadora en el campo de la vivienda.

viviendas de interés social en coordinación con el IM AS, incorporando en las tareas de construcción a los policías en sus ratos libres.

El 27 de agosto de 1979, por medio del Decreto Ejecutivo No. 10458-P-OP, se creó el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos. Operativamente se designó también un Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) para que presidiera y dirigiera ese Sector, y se constituyó la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial. Este Sector estuvo integrado por instituciones ligadas a la construcción de vivienda y programas afines o complementarios; y a él se le otorgó la coordinación de las acciones que realizan las distintas instituciones del país en materia de vivienda.

El MIVAH recibió gran impulso y apoyo del gobierno central. De esta forma, esta institución se convirtió en rectora de la política nacional de vivienda. Aunque la idea básica de creación del Ministerio fue la de una mejor prestación de servicios en materia de vivienda para los sectores en desventaja socioeconómica en el país, un efecto negativo ha sido el debilitamiento del INVU en cuanto al apoyo estatal y financiero que esa institución requiere para lograr sus objetivos.

El gobierno social demócrata de Don Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) como parte de su preocupación por el problema de la vivienda, incorporó en el Plan de Emergencia Nacional (1983) lineamientos para la atención del problema. Durante su gestión gubernamental se creó la Comisión Especial de Vivienda (C.E.V.), se declaró la vivienda como emergencia nacional, y se construyeron 45.000 nuevas viviendas en el país.

La línea trazada por Monge Álvarez es seguida por el Dr. Osear Arias Sánchez quien basó toda su campaña política electoral en un Plan de dotación de vivienda a familias pobres. En noviembre de 1986, mediante la Ley 7052, se creó el Sistema Financiero para la Vivienda, que se adecúa a la exigencia actual, a través del ahorro y la inversión. Para la aplicación de la Ley 7052 se creó el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como rector del Sistema Financiero de la Vivienda.

Cabe señalar que el BANHVI no está autorizado por Ley para atender directamente las solicitudes de crédito, ni tramitar préstamos, pero presta sus servicios a través de entidades que él autoriza para esos efectos (Asamblea Legislativa, Ley 7052). La Ley contempló el otorgamiento de un bono para la adquisición de vivienda a familias de escasos recursos (art. 50, Ley 7052). Este bono consistió en una especie de préstamo a largo plazo que se otorgaba por una sola vez a la familia (para iniciar la construcción o cancelación de prima para adquisición del inmueble). Se dio a aquellas familias que tenían un salario igual o equivalente al de un peón de construcción (BANHVI, 1988).

El actual gobierno social cristiano del Lic. Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), promovió una reforma a la Ley 7052, con el fin de establecer el Bono Gratuito de la Vivienda. (Las particularidades de éste se explicarán más adelante). La reforma a la Ley citada fue aprobada en la Asamblea Legislativa el 21 de noviembre de 1990.

Puede decirse que los años 80 son los de más efervescencia en el campo de la vivienda en el país; tal es así que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) concedió a Costa Rica su premio "HABITAT" en octubre de 1990, como galardón por el esfuerzo emprendido por un país subdesarrollado en los programas de vivienda de interés social.

La Estructura Estatal para la atención del problema de la vivienda en Costa Rica

Desde los años 50, el Estado ha tenido preocupación por los problemas habitacionales del país. Las instituciones que inicialmente tuvieron a su cargo el problema de la vivienda fueron el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y luego el MIVAH.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

Se creó el 24 de agosto de 1954 (Ley 1780). Las principales finalidades institucionales son las de procurar a las familias costarricenses y, particularmente, a las de más bajos recursos, una vivienda que reúna los requisitos indispensables que faciliten el desarrollo y la conservación de la salud física y mental de sus moradores; planear el desarrollo urbano con el fin de promover el mejor uso de la tierra y de los recursos disponibles aplicados a la infraestructura urbana; y promover efectuar estudios e investigaciones sobre vivienda en los Planes Nacionales de Desarrollo.

La época de oro institucional del INVU se localiza desde su creación y durante los años 60. Sin embargo, desde los años 70 y, sobre todo durante los años 80, con las nuevas decisiones de la política social estatal en vivienda, el INVU ha venido a menos. La vivienda que produce esta institución no satisface la necesidad de las familias de bajos ingresos; la muestra más evidente de ello es que el Instituto Mixto de Ayuda Social (institución estatal de asistencia social) tuvo que dedicarse durante los años 70 y parte de los 80 a la construcción de viviendas para las familias pobres.

En las dos últimas décadas el INVU ha sufrido mermas en sus recursos financieros y la institución no ha sido capaz de adecuarse a las nuevas circunstancias. Ha continuado con la misma organización burocrática, que caracterizan trámites lentos, engorrosos, retraso en

la ejecución de proyectos de vivienda que los encarecen por esa razón; deficiencias considerables en la comercialización de proyectos.

En 1991, el INVU tenía una deuda que supera los 800 millones de colones y no la podía atender eficientemente.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Fue creado el 4 de mayo de 1971 (Ley 4760). Ante la incapacidad del INVU por atender la necesidad de vivienda de las familias pobres y de los trabajadores del sector informal, el IMAS estimó que la construcción y el mejoramiento de viviendas dirigidas a los grupos marginados debían formar parte integral de su Programa de Ayuda y Asistencia Social. Así el IMAS comenzó a construir viviendas para familias de más bajos recursos en el país en áreas rurales y urbanas, utilizando modelos de ayuda mutua y comunitaria.

De 1986 a 1990, el IMAS expandió significativamente sus actividades en el campo de la vivienda para familias de escasos recursos con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). En 1987, con recursos aportados por el BANVHI, inició 111 proyectos que contemplaban la construcción de 6.000 viviendas, de las que unas 3.000 eran casas para la atención asistencial. Sin embargo, por diversos motivos, el IMAS no pudo terminar estos proyectos y como resultado se tomó la decisión gubernamental de que la institución debía discontinuar sus actividades de vivienda y transferir todos sus proyectos en ejecución a la Comisión Especial de Vivienda, y los casos particulares de asistencialismo al INVU.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos mantiene una actuación vigente. Su papel fundamental es ser rector del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en el país. Sus funciones principales se orientan a la dirección y coordinación del Sector Vivienda, la aprobación del Plan Sectorial y velar porque los organismos del Sector respondan a los requerimientos de los objetivos sectoriales. Igualmente le compete proponer los lineamientos y políticas del Gobierno Central en materia de su especialidad, por medio de la emisión de directrices a los miembros del Sector Vivienda.

Este Ministerio no ha podido realizar adecuadamente otras funciones más allá que las de planeamiento y seguimiento del Sector. La Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial no ha sido organizada en forma debida, ni ha podido elaborar un verdadero Plan Sectorial. Por estas razones la figura del MIVAH es de una relativa debilidad en el Sector. No obstante, debe reconocerse que el Ministerio dedica la mayor parte de su tiempo a la solución de problemas puntuales urgentes, tales como la invasión precaria y sus conflictos sociales económicos y legales derivados.

Evidentemente el tiempo exige cambios institucionales en la determinación de la política estatal. En consecuencia, en noviembre de 1986 se promulgó la Ley 7052, que proporciona la base estructural para el desarrollo de la política social actual del Estado en materia de vivienda de interés social, y la base jurídica para la figura institucional más fuerte y efectiva en el campo de la vivienda: el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Así, la Ley 7052, dice (art. 1):

"Créase el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que tendrá una entidad de interés público regida por la presente Ley y que tendrá como objetivo principal fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios" (Asamblea Legislativa, Ley 7052).

La entidad de interés público a que se refiere la Ley 7052 es el BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI), que se destaca como:

"una entidad de Derecho Público, de carácter no estatal, con personalidad jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa que será el ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda", (art. 4o.).

El BANVHI, tiene los siguientes objetivos principales:

- 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, financiar, orientar y supervisar las entidades autorizadas.
- c) Garantizar las operaciones de las entidades autorizadas, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos.
- ch) Promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de títulos valores en el campo de la vivienda.
- d) Velar permanentemente por el correcto funcionamiento de las entidades autorizadas y hacer los estudios necesarios para la evaluación y perfeccionamiento de sus operaciones. (Asamblea Legislativa, Ley 7052).

Para la consecución de los objetivos del BANVHI, la Ley dota a esta entidad de dos tipos fondos especiales:

1) Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI)

Tiene el objetivo de proveer recursos permanentes y del menor costo posible para la financiación de programas habitacionales del Sistema, que serán canalizados a través del BANVHI. Los recursos del FONAVI provendrán del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, de los depósitos que capte, y de los empréstitos que contrate el BANVHI para ese fin (Art. 43, Ley 7052). Para los aportes provenientes de los recursos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, la Caja Costarricense de Seguro Social mantendrá en depósito a plazo emitido por el BANVHI, un monto mínimo equivalente al 25% de su cartera de inversiones transitorias. Estos depósitos se constituirán a plazos mayores de tres meses y devengarán intereses a la tasa que fije el BANVHI, de acuerdo con las condiciones del mercado financiero (Ley 7052).

2) Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI)

Se creó con el objetivo de que las familias de escasos ingresos, tengan la posibilidad de ser propietarios de una vivienda acorde a sus necesidades y posibilidades socio-económicas y, de que el Estado les garantice este beneficio. Este Fondo es administrado por el Banco y está constituido por:

- a) El treinta y tres por ciento de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del IMAS.
- b) El tres por ciento de los presupuestos nacionales ordinarios y extraordinarios, que apruebe la Asamblea Legislativa.
- c) Las donaciones y otros aportes que provengan de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros. (Asamblea Legislativa, Ley 7208 del 21 de noviembre de 1990).

La Procuraduría General de la República dice (Dictamen C-175-88 del 21 de setiembre de 1990) que las mutuales y las entidades públicas están facultadas para adquirir directamente títulos valores del BANVHI (art. 162 de la ley 7052).

Según el Reglamento FOSUVI, el subsidio de este Fondo "solo podrá destinarse al financiamiento de soluciones habitacionales de interés social. Para tal efecto y para la aplicación de las exenciones fiscales y otros beneficios complementados en la Ley, se entenderá por viviendas de interés social aquellas cuyo avalúo o precio de venta al momento de la formalización, la suma que resulte mayor, no exceda del máximo a que podría aspirar una familia elegible al subsidio. Este límite será fijado por la Junta Directiva (del BANVHI), con base en la metodología de cálculo aprobada y las variaciones en el salario mínimo. La fijación se hará al menos una vez al año y deberá ser publicada previamente en el Diario Oficial". (Artículo 8).

Para tener derecho al subsidio del Fondo, es necesario que los beneficiarios constituyan una familia, entendida como:

"el conjunto de personas sujetas a la autoridad de un jefe de familia, que conviven cotidianamente bajo un mismo techo y se han organizado para compartir las obligaciones derivadas del sustento y la protección mutua. En toda familia debe haber por lo menos una persona mayor de edad", (artículo 2o.).

Según el Reglamento del Fondo de Subsidios para la Vivienda, "de conformidad con el artículo 56 de la Ley 7052, las familias que reciban el subsidio deberán inscribir el inmueble a nombre de la pareja y, en caso de unión de hecho, a nombre de la mujer. Asimismo, el inmueble deberá afectarse al régimen de patrimonio familiar. La unión de hecho la hará constar el notario en la escritura, con vista al expediente de crédito en que haya sido acreditada tal circunstancia".

Además de lo anterior, en el mismo Reglamento se anota que:

"Conforme al artículo 169 de la Ley, las viviendas que reciban cualquier forma de subsidio no podrán ser gravadas ni enajenadas sin autorización escrita de la entidad autorizada que lo haya tramitado, por un período de quince años contados a partir del otorgamiento de la respectiva escritura", (artículo 30).

Si se obtiene el bono y un crédito base para adquirir vivienda, el BANVHI acepta una hipoteca de segundo grado sobre el valor del préstamo. Debe anotarse que, para solicitar préstamo para la vivienda, los requisitos que deben llenar los beneficiarios ante las entidades autorizadas por el BANVHI son:

1. Llenar la solicitud en cualquiera de las entidades autorizadas.
2. Adjuntar certificación de bienes del Registro Público de la Propiedad.
3. Presentar constancia(s) de salario(s) de los miembros de la familia.
4. Fotocopia de la(s) cédula(s) de identidad(es) por ambos lados, de los miembros de la familia que la posean.

5. Presentar certificación del INVU y del IMAS de no poseer vivienda adjudicada por estas instituciones.
6. Plano catastrado del lote (si se tiene).
7. Escritura de propiedad (si se tiene).
8. Si va a comprar lote, hay que presentar una opción de venta o carta de donación.
9. Plano de construcción debidamente aprobado.
10. Presupuesto de construcción actualizado.

De acuerdo con la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (art. 9, Ley 7052), solo entidades autorizadas podrán conceder préstamos a las personas calificadas como usuarios del Sistema, para la construcción o adquisición de viviendas o lotes. De acuerdo con lo anterior, podrán optar por la condición de entidades autorizadas las siguientes instituciones:

- Asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley; por ejemplo las cooperativas, particularmente las de vivienda.
- Asociaciones Civiles, solidaristas, y de desarrollo comunal, que tengan dentro de sus fines específicos la promoción o construcción de viviendas (Art. 32 del Reglamento de FOSUVI); por ejemplo, las empresas constructoras de viviendas o Asociaciones de Desarrollo Comunal acogidas a la Ley Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
- Los Bancos del Estado y los privados, así como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal; en especial el Sistema Bancario Nacional.
- Otros organismos públicos especializados en el financiamiento de la vivienda; por ejemplo, la Comisión Especial de Vivienda (C.E.V.).

Para obtener la condición de entidades autorizadas, las instituciones que tengan interés deben solicitarla por escrito al Banco Hipotecario de la Vivienda. Para ello la Junta Directiva del BANVHI deberá analizar la constitución legal, la situación financiera y la sujeción de las instituciones solicitantes a las disposiciones de sus leyes orgánicas; a sus contratos sociales, a los acuerdos, resoluciones y dictámenes de la Junta Directiva a las demás condiciones que se dispongan. La condición de entidad autorizada que otorgue la Junta Directiva del BANVHI, registrará mientras la institución calificada como tal cumpla con las condiciones y requisitos antes anotados.

El mecanismo mediante el cual se otorgan los subsidios del fondo es el Bono Familiar de la Vivienda.

El Bono Familiar de la Vivienda

Es un crédito subsidiado por el Estado que se otorga a familias o grupos con ingresos reducidos (menores a los 50.900 colones en 1991) y sin casa propia, para la compra de lote o construcción de vivienda.

Los Bonos son intransferibles y no constituyen un título valor. Tal como se plantearon en su creación, los bonos eran totales o parciales, con un crédito base y debían reintegrarse mediante cuotas mensuales. El bono y el crédito para vivienda son inseparables y no se puede optar exclusivamente por el bono. El bono es total cuando se aplica a familias con un ingreso mínimo que no supera el tope establecido; es parcial cuando se asigna a una familia con mayores ingresos, siempre que no supere el tope correspondiente a cuatro salarios mínimos de un obrero de construcción.

Conviene destacar que, en cuanto a la vivienda de interés social beneficiada con el bono, se está hablando de sesenta metros cuadrados como máximo. El Bono representa el 35% de la vivienda; el porcentaje restante es el aporte de la familia.

El BANVHI es el encargado de fijar el concepto de vivienda de interés social, según confirmación de la Procuraduría General de la República (dictamen C-160-88 del 31 de agosto de 1990).

El Bono Familiar Gratuito

La Ley 7052 se promulgó durante la administración gubernamental del Dr. Oscar Arias Sánchez (1986-1990), incluía la dotación de un bono familiar que debía reembolsarse al banco con prolongadas y flexibles facilidades para las familias de escasos ingresos. El gobierno actual del Lic. Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), como parte de su compromiso de campaña electoral impulsó la transformación del Bono Familiar en Bono Familiar Gratuito de la Vivienda (La República, 18 de mayo de 1990; 7A).

En 1990, la Asamblea Legislativa aprobó el Bono Gratuito de la Vivienda, con un carácter retroactivo para todos los que se acogieron a la Ley 7052 de 1986. El artículo 50 de la Ley 7052 reformado por Ley 7208 del 21 de noviembre de 1990 dice que:

"los beneficios recopilados por el Fondo (FUSOVI) se otorgarán a familias de escasos recursos económicos por una sola vez... El monto del Bono Familiar para la vivienda o subsidio podrá ponderarse de acuerdo con el número de miembros de la familia, de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento de dicho Fondo".

Para recibir el beneficio del Fondo serán elegibles los núcleos familiares que no tengan vivienda, o que

teniéndola, requieran de reparaciones o ampliaciones. Asimismo, sus ingresos mensuales no excederán el máximo de cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción. (Asamblea Legislativa, Ley 7208, art. 51).

En la práctica se mantuvo la técnica de fijar índices que permiten automáticamente recalificar el monto del bono, pues se consideró que la industria de la construcción es el mejor parámetro para medir el impacto de la inflación y devaluación económica en el país. Así, por ejemplo, el Bono se eleva de 280 mil a 318 mil colones a inicios de 1991, según acuerdo de la Junta Directiva del BANVHI.

La Reforma 7208 permitió a 34.000 familias que habían recibido del Bono (total o parcial) desde 1986 y a unas 16.000 familias más por año no tener que pagarlo. El propósito de otorgar el bono gratuito a 16.000 familias al año se estima en un costo de 8.000 millones de colones al año, según funcionarios del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Sin embargo, durante 1990, el otorgamiento de bonos gratuitos para la vivienda representó 5.500 millones de colones, de los cuales el Estado aportó 3.000 millones de colones.

El tope del valor total de las casas calificadas como de interés social pasó de 935.000 colones a 1.072.000 colones; lo que permite que todas aquellas viviendas que tengan un costo igual o menor a esa última cifra tienen derecho a obtener el bono o el respectivo ajuste, dependiendo del ingreso familiar (Cristóbal Zawadski, Información periodística).

Comisión Especial de Vivienda (CEV)

Se creó como un mecanismo operativo de la Comisión Nacional de Emergencia (fundada en 1983 bajo el gobierno de Luis A. Monge) para la atención del programa nacional de erradicación de tugurios, principalmente los del Área Metropolitana de San José, que fue declarada como área de emergencia nacional.

Durante la administración del Dr. Oscar Arias Sánchez (1986-1990) se quiso impulsar el denominado Plan de Acción Inmediata, el cual estará a cargo del INVU como entidad ejecutora para atender los proyectos de erradicación de tugurios. Los recursos prevendrán de la Comisión Nacional de Emergencia, la cual estará a cargo de la C.E.V. para que sirviera de fiscalizadora de la inversión. Sin embargo, debido a problemas surgidos en la ejecución, por falta de interés del INVU y por la lentitud en los trámites, la C.E.V. debió asumir la atención directa del programa. Esta entidad inició con agilidad el Programa de Erradicación de Tugurios y de Vivienda Básica de Interés Social; llegando a atender hasta 1989 un total de 18.000 familias beneficiadas en más de 100 proyectos.

La C.E.V. se ha consolidado con el pasar de los tiempos dejando de lado la imagen de emergencia y transitoria. De hecho, actualmente se le considera una organización estatal eficiente que atiende las necesidades de vivienda de las familias más pobres en el país. Su falta de personería jurídica, ha limitado su radio de acción y perspectiva a largo plazo. Sin embargo, dada la agilidad y eficiencia de la C.E.V., el MIVAH ha decidido que esta Comisión asuma la responsabilidad de los proyectos iniciados por el IMAS, así como una parte importante de los proyectos prioritarios y urgentes del Ministerio. Debe anotarse que, por la exigencia política de cumplir con metas materiales establecidas, la C.E.V. ha tenido que sacrificar el cumplimiento de algunos de sus objetivos de creación en relación con la participación comunitaria y la ayuda mutua en la construcción y movilización de esfuerzos propios de los beneficiarios.

Actualmente, la C.E.V. es la Comisión estatal que funge como uno de los principales entes autorizados por FOSUVI para el trámite de Bono Familiar Gratuito y Préstamo para la construcción de vivienda de organizaciones no gubernamentales (ONG), como Comité Patriótico Nacional (COPAN), Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), y otras.

Mutuales de Ahorro y Préstamo

La Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, incorporó dentro del sistema de entidades autorizadas a las asociaciones mutualistas, que antes conformaban el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, creado por Ley No. 4338 del 23 de mayo de 1969.

Las Asociaciones mutualistas tienen un carácter privado sin fines de lucro y están dedicadas a promover el ahorro y el financiamiento de viviendas. Sus principales funciones son: recibir depósitos en cuentas de ahorro a la vista; conceder préstamos para el financiamiento de lotes urbanizados, adquisición, construcción, reposición y ampliación de viviendas y obras de construcción, en beneficio de quienes no posean casa propia; comprar y vender créditos hipotecarios otorgados por ellas mismas o por las otras entidades autorizadas por el Sistema, y administrarlos por cuenta propia o de terceros, y emitir títulos valores del Sistema.

Desde su creación, la importancia de las mutuales ha venido aumentando, debido principalmente a su capacidad de dirigir recursos privados de ahorro al sector vivienda. Pero con el advenimiento del FONAVI y los intereses alcanzados por el dinero en el mercado, esa característica ha ido decayendo, sobre todo en los últimos años de la década de los 80. No obstante, las mutuales le han permitido al FONAVI un amplio campo de acción, principalmente territorial, debido a que existen mutuales con actividades en casi todas las provincias del país.

La importancia de las mutuales se evidencia al comprobarse que ellas han podido atender el 50% de las solicitudes de vivienda que se le han presentado desde su creación.

Otras instituciones, programas y empresas fuera del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

En el país existe otro grupo de instituciones públicas que financian vivienda con sus propios recursos, sin tocar aquellos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Se trata de instituciones que financian programas de vivienda para sus funcionarios y también programas dirigidos a grupos determinados de la población que cumplen con ciertos requisitos. Dentro de estas instituciones se encuentran los bancos comerciales del Estado, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. Los programas de estas instituciones se dirigen generalmente a una población de clase media; y que, además, estas mismas instituciones, pueden optar por solicitar al BANVHI su adscripción como ente autorizado, siempre y cuando se ajusten a la reglamentación correspondiente.

Algunos Programas de Cooperación Internacional

a) Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá

A partir del programa de vivienda rural, financiado por el gobierno de Canadá, se creó la Fundación de Vivienda Rural Costa Rica-Canadá en febrero de 1988 con el objetivo principal de:

"apoyar el desarrollo de las áreas rurales del país a través de la puesta en marcha de programas y proyectos de financiamiento para la construcción de viviendas, obras complementarias e infraestructura social, procurando de ésta manera consolidar la permanencia en el campo de las familias del sector rural".

Esta fundación otorgó créditos para viviendas a unas 2.500 familias campesinas durante 1986 y 1987 y los programas de desarrollo del convenio siguen adelante. Logró desarrollar hasta 1991 más de 140 proyectos, otorgando créditos a través de organizaciones locales, que benefician a unas 2.000 familias rurales por año.

El proceso de otorgamiento de crédito se realizó por intermedio de cooperativas y otras organizaciones locales minuciosamente seleccionadas, que funcionan como fiadores solidarios. Este sistema ha permitido a la fundación un adecuado proceso de selección de beneficiarios y control de morosidad.

El desarrollo de programas en el área rural, que desarrolla la Fundación de Vivienda Costa Rica-Canadá, se ve favorecido por el hecho de que de los 16.000 bonos familiares gratuitos que se distribuirán en 1991, al menos 10.000 serán para casas en zonas rurales, lo que se complementará con la disposición del gobierno a desarrollar en dichas zonas, complejos industriales, agrícolas y turísticos. El propósito inmediato es que los beneficiarios no tengan que desplazarse grandes distancias para ir al sitio donde laboran.

b) Fundación Promotora de Vivienda

Se creó en 1987 y comenzó actividades en los primeros meses de 1988. El financiamiento de sus proyectos se hace mediante el aporte económico de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). La agencia sueca ha financiado una primera etapa, ya concluida por FUPROVI y ha comenzado a girar fondos para el desarrollo de una segunda etapa en 1991. El financiamiento de ASDI a FUPROVI se realiza mediante un acuerdo realizado por el gobierno Arias Sánchez con el Gobierno sueco.

FUPROVI es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos, mediante la identificación y desarrollo de proyectos de vivienda e infraestructura. La filosofía que inspira todo el quehacer de esta organización es lograr el desarrollo integral de la familia y la comunidad, participando para ello el individuo y la comunidad en actividades de desarrollo social que los involucra. Esta filosofía hace que FUPROVI enfatice en que las familias y comunidades se organicen de manera tal que se logre la participación de los "prestatarios" (beneficiarios) de sus proyectos en una participación activa en las distintas etapas del proceso. El modelo practicado para el desarrollo de los proyectos es el auto constructivo.

Hasta 1991, ha desarrollado catorce proyectos constructivos principalmente en el Área Metropolitana de San José, beneficiando a casi 2.000 grupos familiares. La capacidad de atención institucional es de algo más de 1.000 viviendas al año.

3) Programa Nacional de Casas de Bambú y Caña

Se puso en marcha para modificar y construir viviendas, con ayuda internacional como la ONU y el gobierno de la República Holanda. Este proyecto está estrechamente vinculado a la conservación ambiental porque como lo expone el subgerente del Banco Hipotecario de la Vivienda, Sr. Luis Mastroeni:

"la solución al problema de la vivienda debe hacerse en cooperación con la naturaleza y no a expensas de ella". (La República, 8/10/91; 6A).

La construcción de casas se espera que sea de 7.5000 al año y con ello generar nuevos empleos. Este proyecto está a cargo de "Programa Nacional de Bambú", una entidad sin fines de lucro adscrita al MIVAH.

El proyecto se dirige al empleo no tradicional de materiales y tecnologías de construcción y a disminuir el costo de la vivienda de interés social sin perjuicio de la calidad constructiva. Dentro de este proyecto se cultiva una gran variedad de bambú de las especies "Gradúa" y "Caña Brava". Actualmente existen 200 hectáreas sembradas de bambú en todo el país y en los próximos años se espera alcanzar las 400 hectáreas, y así ir incrementando hasta alcanzar un desarrollo sostenido de la construcción de viviendas de este tipo. (La República. 8/10/91; 6A).

Los frutos de este proyecto no es posible evaluarlos con certeza en este momento, dado lo reciente del inicio de las actividades. Sin embargo, ya se han entregado algunas casas a familias de escasos ingresos en zonas rurales y se espera cumplir la meta de construir 3.000 casas de bambú durante los próximos cuatro años.

Otras ONG en el campo de la Vivienda

a) Vivienda Cooperativa

La importancia del sector cooperativo radica en la capacidad de captación de ahorro indiscutible, debido a que puede contar con un número considerable de afiliados y por estar asociados a las principales actividades del país. No obstante, la participación del cooperativismo en el Sistema Nacional para la Vivienda es reducida, a pesar de que cuenta con todas las facilidades de parte de FONAVI para ser elegidas como entes responsables.

Según información obtenida en el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) actualmente existen en el país dieciséis cooperativas de vivienda. Además, existe una Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI), la cual afilia a siete cooperativas y les brinda asesoría técnica.

La dificultad de la participación cooperativa en el problema de vivienda parece centrarse en el hecho de que las cooperativas de vivienda son escasas en el país, y más bien, en lugar de crecer cuantitativamente tienden a desaparecer, una vez que cumplen el objetivo para el que fueron creadas. Del total de proyectos financiados por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, hasta 1989, las cooperativas captaron apenas un 5.8% del financiamiento y otorgaron 847 soluciones habitacionales, que representan el 3.9% del total de créditos concedidos.

b) El Comité Patriótico Nacional (COPAN)

En los años 70 y 80 el problema escapa de las manos del gobierno no obstante los esfuerzos institucionales por resolver las necesidades de vivienda. Es así que aparecen algunos movimientos sociales populares alrededor de la vivienda. Dentro de estos tenemos al COPAN, que se originó en 1980, a partir de una organización política existente, la Organización Socialista de los Trabajadores (OST), que había participado en varias campañas políticas electorales sin resultados positivos. La OST era un partido político de izquierda que llegó a la conclusión, después de su trayectoria, de que no podía seguir participando a nivel político y debía transformarse en una organización que resolviera problemas efectivos de los grupos sociales populares.

El COPAN es una expresión particular de un movimiento social popular organizado de pobladores que luchan por resolver el problema de la vivienda en el país a un nivel reivindicativo. Trabajando con sectores populares de relativo o ingreso económico no demostrable, ha logrado la construcción de varios proyectos en el Valle Central, principalmente en el Área Metropolitana de San José y ha dotado de vivienda a aproximadamente 3.000 familias hasta 1991.

Esta organización tiene una amplia capacidad de trabajo, usa la metodología auto constructiva en sus proyectos y negocia continuamente con la organización institucional y financiera del Estado Costarricense.

La empresa privada en la construcción de viviendas

En Costa Rica, como en todo país capitalista, es esperable que la iniciativa privada se involucre en la construcción de viviendas, siempre y cuando las actividades sean rentables y reproduzcan el capital.

Son pocas las empresas constructoras dedicadas a la construcción de vivienda de interés social. La mayoría de ellas se dedican a la construcción de unidades habitacionales o comerciales de sectores medios o sectores de considerable poder económico. Generalmente las empresas que se dedican a la construcción de vivienda de interés social son pequeñas o medianas, de poco capital. Estas trabajan con apego a los beneficios que otorga el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda a los sectores sociales de menos ingresos, en virtud su reducido capital social y el hecho de poder aprovechar los recursos que canaliza el Estado a través del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, las instituciones estatales y la inversión obtenida a través de la cooperación internacional o cooperativa.

La empresa privada dedicada a la construcción de vivienda de interés social es objeto de estrictos contro-

les por parte de las instituciones del Estado, debido a problemas de incumplimientos, quiebras y estafas que en épocas pasadas fueron frecuentes en detrimento de las familias de escasos recursos. El problema de la participación de la empresa privada en el momento actual es la fijación de compromisos financieros de los contratos, pues los costos de construcción son tan variables que fácilmente las empresas no pueden desarrollar mecanismos compensatorios (tales como disminuir la calidad constructiva), y consecuentemente muchas de estas empresas se colocan al borde de la quiebra.

Anotaciones finales

La necesidad de vivienda en el país se comenzó a evidenciar como un verdadero problema en los años 40, sobre todo por los movimientos sociales de esa época. De esta forma la vivienda comienza a cobrar interés porque aparecen programas destinados a solucionar el problema, por ejemplo, el "Programa de Casas Baratas". Había que construir viviendas por la existencia de la necesidad y porque el Estado debía atender la demanda. Debe anotarse que la gente no presionaba organizadamente por solucionar el problema de vivienda que padecían. La organización existente no llegaba a tener carácter reivindicativo, ni tenía un nivel de enfrentamiento; cosa que sí sucede en los años 80.

En los años 50 el Estado toma conciencia de que hay una necesidad, un déficit y hay que buscar una solución a algo que en cualquier momento puede explotar en la sociedad. Todavía en los años 50 el problema de la vivienda en Costa Rica no lleva a un nivel de enfrentamiento. Los sectores populares mantuvieron una posición de solicitud al Estado para resolver su problema habitacional. Como respuesta estatal a esa demanda se creó el INVU para dar vivienda a los sectores más necesitados. Sin embargo, las políticas del INVU se desvirtuaron en el transcurso de su desarrollo y desembocaron en dar vivienda principalmente a los sectores medios de cierta capacidad de pago.

Nuevamente en los años 70 se manifiesta el interés del Estado por la atención del problema de la vivienda y se crea como una nueva alternativa de solución el MIVAH (sin eliminar al INVU), a finales de los años 80, bajo el gobierno de Rodrigo Carazo Odio (1978/1982).

En los años 80 el gobierno de Luis Alberto Monge se interesó por atender el problema de la vivienda a través del marco institucional existente y se construyó una cantidad importante de viviendas. Aunque este problema no fue medular del gobierno, es importante recordar que en este período se establece la Ley Nacional de Emergencia y se declara a la vivienda como emergencia nacional. Con lo sucedido en los últimos años de la administración Monge, todavía no se solucionó el problema porque el déficit era muy grande. A principios de los años 80, la atención del problema de la vivienda se diluye entre el MIVAH y el INVU. Lo que sucede durante el gobierno de Luis Alberto Monge es retomado por el Dr. Oscar Arias Sánchez y se construyen entre 1986-1990, un total 85 mil viviendas, según datos del Ministro de la Vivienda de esa administración en 1991. Al respecto debe destacarse cómo los políticos manejan a su gusto los conceptos, porque no es lo mismo construir 85 mil viviendas que dar 85 mil soluciones de vivienda. En el primer caso se habla de viviendas construidas enteramente; en el segundo se trata de reparaciones o soluciones parciales a la construcción, o construcciones del núcleo básico que requieren ser terminadas.

En la época más reciente, años 90, el actual partido político en el poder en un año (1991 /1992) ha construido 21.000 viviendas. Esto quiere decir que la gran intención del gobierno de resolver el problema de la vivienda en el país parece que no se va a lograr, y que el problema seguirá mientras no se conjuguen todas las fuerzas públicas y privadas del país alrededor del problema de la vivienda.

Resumen

Artículo:

El problema de la Vivienda en Costa Rica: estructura institucional y organizativa.

Este artículo trata de enfocar el esfuerzo realizado por el Estado por resolver el problema de la vivienda. Para ello se hace una breve periodización de la política social estatal en las tres últimas décadas y se destaca el marco institucional y programático desarrollado. Particularmente se establecen los programas institucionales y financieros que se disponen en cuanto a la vivienda de interés social.

Una segunda parte del artículo está constituida por la presentación de otras instituciones, programas y empresas fuera del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, Programas de Cooperación Internacional y otras ONG vinculadas a los movimientos sociales populares.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley 1780 de Creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. 24 de Agosto de 1954.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. No. 4338. Marzo 1969.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley 4760 de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. Mayo de 1974.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley No. 5177. Reformas a la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Febrero 1977.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. No. 7052. Noviembre 1986.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley 7208. Fondo de Subsidio de Vivienda. 21 de noviembre de 1990.

Banco Hipotecario de la Vivienda. "Reglamento del Fondo de Subsidios para la Vivienda". 1988.

Martínez Araya, Ma. Soledad y Rojas Espinoza, Ma. de los A. "La educación popular como propuesta metodológica para el abordaje de la problemática habitacional de los sectores populares..." Tesis en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. 1985.

La Nación. "¿Quiere casa pero no tiene dinero?" Jueves 25 de febrero de 1988. p. 6 D.

La Nación. "Se inició entrega del Bono Gratuito para la Vivienda". Jueves 22 de noviembre de 1990. p. 4A.

La República. -"Qué es el bono familiar de la Vivienda". Miércoles 21 de octubre de 1987. p. 17

La República. "Estimulan construcción de casas de Bambú". Martes 8 de octubre de 1987. p. 6A.

Presidencia de la República. Decreto Ejecutivo No. 10458-P-OP.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-160-88 del 31 de agosto de 1990.

Valverde Obando, Luis. "Programas de autoconstrucción de viviendas para los sectores de bajos recursos". Instituto de Investigación. Universidad Panamericana. Costa Rica. 1990.

Valverde Obando, Luis Alberto. "Políticas de Préstamos de Vivienda en Costa Rica". Instituto de Investigación. Universidad Panamericana. Costa Rica. 1991.