



ALOP

ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE ORGANIZACIONES DE
PROMOCION AL DESARROLLO A.C.

En este número:

- Política de Subsidios en México, ¿Quiénes están ganando?
- Subsidio para la solución habitacional.
Algunas reflexiones sobre las políticas de subsidios.
- Reflexiones sobre el subsidio para la Vivienda social:
El caso de Costa Rica.

BOLETÍN

Grupo Hábitat

FUPROVI

(Coordinadora del Grupo)
cgonzalez@fuprovi.org

PRODESSA

direccion@prodessa.net
oscarazmityagt@yahoo.com
nialexandre@yahoo.com

FORONACIONAL

foro.programas@etb.net.co
foro.presidencia@etb.net.co
foro@etb.net.co

CAMP

camp@portoweb.com.br

DESCO

gusatavo@urbano.org.pe
arubina@desco.org.pe

CESAP

prosocialcesap@.org.ve
gscesap@.org.ve

CINEP

mgarcia@cinpe.org.co
dereccionprogramas@cinpe.org.co
info@cinpe.org.co

SEHAS

carlosbuthet@sehas.org.ar
sehas@sehas.org.ar
gramaztegui@arnet.com.ar

SUR

luismagallon@sitiosur.cl
patriciaboyco@sitiosur.cl

JUNDEP

miguel@jundep.cl
corpjundep@123.cl

FASE

jdurao@fase.org.br
zreznik@fase.org.br

CIUDAD

mvasco@ciudad.org.ec
institucionalesconfe@cuidad.org.ec
ciudadmvasco@yahoo.com

CCU

ignasioarbolea@ccu.org.uy

COPEVI

copevi@prodigi.net.mx

Presentación

El Grupo Hábitat de la ALOP, dedica este Boletín a la temática de la aplicación de sistemas de Subsidios para la Vivienda en América Latina.

Se trata de tres artículos que invitan a la reflexión y el análisis sobre la formas de aplicación de Subsidios para vivienda en algunos países de América Latina.

Concretamente, el primer artículo escrito por Ana Isabel González, muestra la forma en que México afronta la problemática de Vivienda desde el Subsidio y los diferentes entes estatales relacionados con la vivienda popular.

En el segundo artículo, Carlos Buthet elabora un análisis sobre la legitimidad y necesidad de políticas de subsidio para la solución del problema habitacional para los sectores más vulnerables.

Por último, el artículo producido por FUPROVI de Costa Rica, hace una reflexión sobre la situación de vivienda del país, además describe la forma en que se manejan los subsidios de vivienda por medio de la figura del Bono Familiar.

Esperamos que este aporte de ALOP y el Grupo Hábitat se constituya en un insumo para la reflexión crítica sobre los mecanismos de acceso a la vivienda, como lo es la figura del Subsidio, que algunos países han implementado, con mayor o menor éxito, para la atención de las familias más pobres de América Latina.



Política de Subsidios en México, ¿Quiénes están ganando?

Por: Ana Isabel González González. Coordinadora del Programa de Vivienda, COPEVI Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C

Para hablar de subsidios a la vivienda en México es necesario mencionar los cambios que se han registrado en la estructura institucional, debido a la reforma de la Ley de Vivienda del año 2006, la cual es de ámbito federal, así como en la política federal de vivienda que ha venido operando en estos últimos tiempos. En dicha reforma se logró el reconocimiento a la Producción Social de Vivienda, lo cual permitió que en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 se ubique en el rubro de los retos a enfrentar el “lograr que una proporción creciente de familias sin ingresos suficientes para comprar una vivienda, mejorarla, ampliarla o autoconstruirla, cuente con apoyo para complementar su capacidad de financiamiento (lo que) supone una visión de largo plazo que prevea la necesidad de recursos presupuestales suficientes para consolidar y dotar de permanencia y continuidad a una política de subsidios administrativamente transparente y financieramente explícita.”(1)

En este sentido, existen a la fecha tres instituciones que dan cobertura nacional a la atención de vivienda con recursos federales y cuentan con programas específicos para la vivienda social con apoyos en forma de subsidios, cada una con su enfoque y reglas operativas particulares:

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Responsable de la política nacional de vivienda. En lo que respecta a la Vivienda Social tiene entre sus funciones las de “desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda”.(2) Cuenta con 110 Entidades ejecutoras(3) que pueden ser ayuntamientos, instituciones de nivel estatal, banca privada, sociedades financieras, cajas de ahorro y crédito ó asociaciones civiles que otorguen créditos a las familias.

1 Programa Nacional de vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable, versión ejecutiva.

2 http://www.conafovi.gob.mx/que_es.html

3 Entidad ejecutora: dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal, o persona moral, que se adhirió al Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, y que apoya a la obtención de una solución habitacional a través del financiamiento. (Fuente: Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para vivienda Esta es tu Casa).



Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Es una institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo. Su principal actividad es dar financiamiento a los intermediarios, sean de la banca privada o Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL), para que ellos a su vez otorguen los créditos hipotecarios a las familias con sus propias condiciones financieras. Para la vivienda social ha diseñado esquemas de enganche-cofinanciamiento y subsidio, así como un programa de microcréditos con subsidios para mejorar o ampliar la vivienda en terreno propio.

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Es un fideicomiso

coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social federal. Atiende la demanda nacional de vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de subsidios que puede ser combinado con los recursos que destinen los estados y municipios para el apoyo a la vivienda.

En algunos casos, se otorga a las familias la vivienda terminada y, en otros, un paquete de materiales para la autoconstrucción. La familia debe aportar por lo menos un 5% en forma de dinero en efectivo o con mano de obra.

La siguiente tabla da cuenta de los montos y número de subsidios otorgados por estas tres instituciones durante el 2008:

Tabla 1. Modalidades de programas, montos fiscales ejercidos y cantidad de subsidios o créditos destinados a atender demanda de vivienda de familias sin ingresos suficientes para comprar una vivienda, mejorarla, ampliarla o autoconstruirla.							
del 01 de enero al 31 de agosto 2008							
Instancia Federal que opera con SUBSIDIOS	modalidad específica	Monto ejercido por modalidad específica (en pesos mexicanos corrientes)	Monto ejercido (pesos mexicanos)	Número de subsidios por modalidad específica	Número de Subsidios	Número de créditos por modalidad específica	Número de Créditos
CONAVI	vivienda nueva o usada	2,985,603,817	3,742,961,846	91,727	196,148		
	Autoconstrucción	199,287,372		5,587			
	Mejoramiento	551,003,860		98,392			
	Adquisición lote con servicios	7,066,797		442			
SHF	Programa CASASHF*	6,231,354,000	6,666,239,000			17,580	20,328
	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda**	434,885,000				2,748	
FONHAPO	Programa TU CASA	730,493,000	795,410,000	55,533	64,969		
	Vivienda Rural	64,917,000		9,436			

* Este Programa de la SHF no opera con esquema de subsidios, llega a personas con ingresos fijos desde 6 vsmm

** Este Programa de la SHF está destinado a ser combinado con subsidio de CONAVI en la modalidad de vivienda nueva a través de intermediarios financieros

Tipo de cambio 1 USD=12.96 MXN ; 1 EUR = 17.86MXN mayo 20, 2009

Fuente: Construcción propia basada en informes de las tres instituciones al tercer trimestre 2008, disponible en las páginas de internet correspondientes.



El análisis de la información arriba presentada indica claramente la preferencia por hacer llegar los recursos fiscales a la población “beneficiada” que puede acceder a créditos hipotecarios para la compra de Vivienda Nueva a través de intermediarios financieros, ya que se ejercieron 86.2% de los fondos para los sectores con mayor capacidad de endeudamiento. Estos intermediarios finalmente ofrecen sus propias condiciones para que el “comprador” elija una u otra opción basados principalmente en condiciones de enganche, mensualidades y plazos que no están claramente regulados.

En realidad, el modelo de política habitacional mexicano ha correspondido a un conjunto de políticas impuestas desde el exterior en las últimas tres décadas. La lógica ha estado determinada por el Banco Mundial donde el peso decisivo en las políticas de vivienda es el criterio de rentabilidad (4). La propuesta de dicha institución internacional establece como una de las condiciones necesarias para sacar adelante lo que considera una adecuada política habitacional, el que la inversión destinada a ese rubro sea rentable. Es decir, que sean recuperados en su totalidad los créditos para la adquisición o mejoría de inmuebles habitacionales, otorgados por las instituciones gubernamentales a través de instituciones financieras privadas. Así mismo, junto a esa recuperación del monto prestado, se contempla el que también tales préstamos generen utilidades a las instancias que los proporcionaron por la vía de los intereses; los cuales, por lo tanto, no deberán ser menores a las tasas de inflación. Así, el libre mercado se convierte en garante del desarrollo económico y social y, por ende, del equilibrio institucional. Es decir, el mercado está por encima del Estado.

En materia habitacional los cambios han sido profundos, tanto en la regulación financiera como en la normatividad que rige a los organismos del sector. Éstos perdieron el carácter social que les dio origen y se transformaron en entidades bancarias. Así, el Estado mexicano pasó de ser un promotor de habitaciones a un simple facilitador o intermediario financiero, que favorece a entidades privadas, monopolios inmobiliarios y a trasnacionales que lucran con la cartera vencida hipotecaria.

corresponden a los créditos hipotecarios de la banca.



Desde hace varios años, se implantó en México el mismo esquema de créditos hipotecarios que ha afectado a Estados Unidos, y a buena parte de las entidades financieras del mundo, en una crisis inmobiliaria mayúscula. Se trata de empréstitos públicos y privados a personas cuya capacidad de endeudamiento es nula o baja: los llamados *subprime* o créditos de riesgo. Estos préstamos han generado una crisis de tal magnitud, que a finales de junio pasado el Senado de Estados Unidos tuvo que autorizar una garantía de Estado por cerca de 300 mil millones de dólares, con el objeto de frenar la ola de juicios contra los deudores y evitar que más de 500 mil personas en aquel país pierdan sus viviendas.

(4) El Banco Mundial y la política de vivienda, Guillermo Boils, 2004.



Este modelo inmobiliario en México se ha convertido también en un problema social creciente. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en octubre de 2007, el 14 por ciento de las viviendas del país, es decir 4.3 millones, estaban deshabitadas. Por otro lado, en junio de 2007, la cartera vencida del INFONAVIT era de 110 mil créditos. Para mayo del 2008, el número de créditos quebrados ascendió a 130 mil. Esto se debe al diseño mercantil de los préstamos, que los vuelve impagables, y al incremento del desempleo. Por su parte, la Secretaría de Hacienda, determinó que la cartera vencida del sistema financiero mexicano aumentó 2 mil millones de pesos en tres meses, colocándose en 27 mil 200 millones de pesos en marzo del 2008. De esta cifra, 9 mil millones corresponden a los créditos hipotecarios de la banca.

Esquemas que operan para las familias de escasos recursos.

Con el marco institucional y la lógica del mercado antes mencionados, algunas familias de escasos recursos tienen varias opciones para responder a su necesidad de vivienda, dependiendo básicamente de dos criterios: ser asalariados o no, y el nivel de ingresos mensuales. Siendo asalariado, el solicitante cuenta con una subcuenta de vivienda compuesta por una parte de su salario, una aportación del patrón y otra del Estado; la familia tiene posibilidades de obtener un crédito hipotecario con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el subsidio federal se suma a su subcuenta para aportarlo como enganche; esto supone que tendrá el beneficio de acceder a un crédito más barato. Aunque el tope del crédito es de 350 veces salario mínimo mensual (vsmm) (5), el apoyo de subsidio aplica sólo para aquellas viviendas con valor máximo de 158 vsmm; el subsidio puede ser equivalente hasta en un 20% del valor total. (6) El esquema con el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

funciona de manera semejante, con sus propios programas, montos y condiciones. Cabe mencionar que es justamente en este nicho donde se da el negocio para la banca y las sofoles que captan los recursos federales.

Las familias pobres -donde ninguno de sus miembros son asalariados, es decir, trabajan por cuenta propia dedicados al campo, ejercen algún oficio, son comerciantes o empleados no registrados- requieren muchos más trámites para adquirir un crédito hipotecario ya que no cuentan con avales o historial de crédito que sustente su capacidad de endeudamiento. Las entidades privadas no arriesgan su capital ya que consideran que en ese sector la morosidad puede ser muy alta y los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) que manejan garantía hipotecaria o quirográfica, muchas veces no cuentan con la capacidad de financiamiento necesario y además son pocos los que tienen programas de crédito. El de mayor escala es el Instituto de Vivienda del Distrito Federal que, en 10 años de estar operando, ha financiado un poco más de 191 mil créditos del año 2000 a la actualidad; (7) ya sea para la construcción en lote propio como en terrenos comprados en conjunto, manteniendo un esquema de subsidio propio al buen pago. En los últimos años ha sido el organismo público de atención a población abierta que más subsidios federales ha colocado para complementar el ahorro y crédito de las familias beneficiarias hasta por un monto de 2,850 USD por acción de vivienda.

(5) El Salario Mínimo Mensual se calcula en \$1,666 MXN, equivalentes a \$128 USD a TC de 1USD=13 MXN. 20/05/09

(6) información del portal de Internet del INFONAVIT <http://portal.infonavit.org.mx>

(7) Información del portal de Internet del Instituto de Vivienda del Distrito Federal <http://www.invi.df.gob.mx>

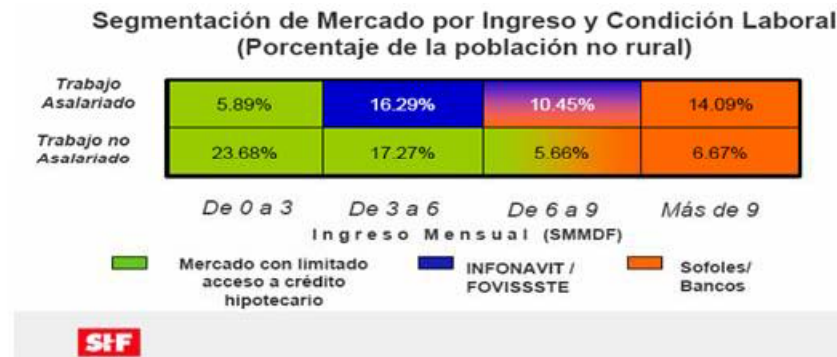


Las familias en situación de pobreza extrema, sin capacidad de endeudamiento, tienen solo la posibilidad de acceder a “ayudas federales” que pueden o no sumarse a las partidas estatales para ayudas sociales y obtener por esta vía una casa terminada construida por una empresa contratada por la Entidad Estatal o Municipal o a una ayuda para la autoconstrucción en forma de bonos para compra de materiales con el fin de mejorar la vivienda en terreno propio.

En conclusión, estos esquemas de financiamiento atienden con mayores oportunidades a las familias con capacidad de endeudamiento, que tienen un ingreso regular siendo o no asalariados, y con el suelo para construir ya sea en el terreno propio o incluido su costo en el crédito. Aún en este sector, definitivamente, hay muchas cosas que ajustar, como la intervención de la banca privada, las financiadoras que ofrecen tasas de interés voraces y el manejo de la cartera vencida sin criterios para favorecer a la gente de menores recursos. También queda el reto de atender de manera más eficaz a aquéllos que no tienen ninguna capacidad de quedar endeudados con un crédito a mediano plazo, los que viven día a

día con un ingreso tan irregular como las condiciones rurales y urbanas de extrema pobreza lo determinan.

Estas cuestiones las podemos ver reflejadas en el Art. 57 de la Ley de Vivienda en cuanto a la regulación de las SOFOLES, que en el momento de su aparición en el mercado nacional, en el año 1995, fueron propuestas para atender sectores de la población que hasta el momento no eran sujetos de crédito tanto por los organismos nacionales de vivienda, como por la banca tradicional comercial pero que en la actualidad representan un riesgo para el patrimonio de los “beneficiarios” de algún crédito en virtud de las altísimas tasas de interés y de los convenios leoninos, generalmente desconocidos por los acreditados.



Fuente: Gráfico 1. Atención de acceso a crédito hipotecario según ingreso y condición laboral, presentación de Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal por la Vivienda, Sociedad Hipotecaria Federal, marzo 2007



Fuente: Gráfico 1. Atención de acceso a crédito hipotecario según ingreso y condición laboral, presentación de Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal por la Vivienda, Sociedad Hipotecaria Federal, marzo 2007

En este gráfico se ubica la poca posibilidad que tienen las familias pobres de acceder a la compra de una vivienda que ofrece el mercado, el cual busca colocar créditos en donde sí será posible recuperar la inversión que representa la atención al 34% de la población no rural. Además, uno de los factores que preocupan a las familias que están a punto de tomar estos créditos es que, en estos tiempos donde el empleo fijo es un factor de incertidumbre, se han dado prácticas en el cobro de la cartera vencida que son violatorias a los derechos humanos y muy redituables para algunas empresas privadas, como se ha denunciado en últimas fechas por el Consejo de Defensa de la Vivienda (8) (CDV) que opera a nivel Nacional.

Por otro lado, se ha catalogado a la gente en segmentos de mercado para su atención, ¿dónde queda el valor de uso sobre el valor de mercado?, es decir, se sigue viendo a la vivienda como una mercancía y no como un satisfactor.

Las Productoras Sociales de Vivienda.

Fueron muchos años de lucha de organizaciones sociales, civiles y el sector académico para que la Producción Social de Vivienda (PSV) fuera reconocida en la modificación a la Ley de Vivienda federal en el año 2006, teniendo como referente

diversas luchas y experiencias que se han gestado en la región de América Latina; aunque ya en la del Distrito Federal desde el año 2000 tenía como uno de sus principios el “Reconocer, alentar y apoyar los procesos habitacionales y la producción social de vivienda” (9), también fruto del trabajo y lucha de las organizaciones urbano populares. En la modificación a la Ley Federal de Vivienda antes citada aparece todo un Título dedicado a la Producción Social de Vivienda (10), con un capítulo referente a los instrumentos y programas que se dedicarán a apoyarla, como lo señala el artículo 85 que dice “El Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento”.



(8) El CDV “Es un órgano de carácter nacional que encausa las diferentes problemáticas, articula los esfuerzos y determina el rumbo a seguir para hacer frente, por un lado, a la voracidad del régimen (.....) y por otra parte, abonar a la construcción de una alternativa de vivienda popular, que concibe el derecho al hábitat como un derecho humano y no mercantil. El CDV fue constituido el 2 de junio del 2007....” Extracto del documento Lineamientos para la conformación del Consejo de Defensa de la Vivienda –CDV- en los Estados.

(9) LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL decretada el 02 de marzo del año 2000, Capítulo III. De la Política y de la Programación de Vivienda.

(10) Producción social de vivienda: aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones. Artículo 4 inciso VIII, Ley de Vivienda vigente en México. Modificación publicada el 27 de junio 2006.



Para operar lo mencionado en la Ley, la CONAVI creó una oficina de PSV, con la prioridad de realizar una búsqueda por el país para localizar las organizaciones que desarrollan instrumentos de financiamiento que les permita acceso a la vivienda a los sectores más pobres y excluidos, en sus propias localidades y ofreciendo condiciones financieras acordes a sus posibilidades (créditos a corto o mediano plazo y tasas de interés bajas). En la búsqueda, con apoyo de la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina (HIC-AL), se encontraron con organizaciones de diferente naturaleza jurídica: Cooperativas, Cajas Solidarias, Asociaciones Civiles, Sociedades Financieras; cada una con características de ubicación y quehacer diferente, trabajando directa o indirectamente con las familias beneficiadas; algunas ofreciendo asesoría técnica y social incluida en el financiamiento y otras dando posibilidades de obtener créditos de diferente naturaleza, no sólo para la vivienda.

Por otro lado, a instancias de algunos participantes en el Consejo Nacional de Vivienda, (11) se creó un comité de Producción Social de Vivienda con el objetivo de encontrar los mecanismos e instrumentos para la creación de un programa con cobertura nacional. Los miembros de este comité han buscado la cercanía con la oficina responsable para crear condiciones que permitan orientar de manera conjunta la política que vaya siendo implementada.

(11) El Consejo Nacional de Vivienda se define como la instancia de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal, que tendrá por objeto proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, http://www.conavi.org.mx/que_es.html

(12) Información basada en la presentación que las Organizaciones de la Red de Producción Social de Vivienda hicieron el 27 de febrero del 2009 al Director General de la Comisión Nacional de Vivienda.

Así, en agosto del 2008 se llegó a un encuentro de Productoras Sociales de Vivienda, promovido tanto por los miembros del comité como por la oficina de PSV que resultó ser muy interesante en el intercambio de experiencias pero con pocos resultados concretos en relación a obtener condiciones específicas de apoyo y fortalecimiento de la CONAVI a las Productoras Sociales, siendo que para la CONAVI todas ellas siguen siendo entidades ejecutoras sin diferencia de las otras que dispersan subsidios en todo el país, equiparándolas a las financiadoras con presencia nacional, a la banca privada con intereses altos, a los ayuntamientos con aparatos burocráticos o a los organismos federales y estatales de vivienda con actividad a gran escala.

Uno de los resultados más significativos del encuentro mencionado fue la creación de la Red de Productoras Sociales de Vivienda, con 17 organizaciones y presencia sumada en casi todo el territorio nacional aunque es necesario seguir definiendo el perfil de las organizaciones miembros de la misma. Entre los objetivos que estableció la Red PSV se encuentran los de contribuir a desarrollar un sistema integral de producción social de vivienda y fortalecer las alianzas entre las organizaciones para posicionar social, política y económicamente a la producción social de vivienda (12) en el país.



En el gráfico 2 se percibe que la canalización de subsidios en la práctica se hace en mayor medida a través de las empresas privadas intermediarias, las cuales están relacionadas con los subsidios otorgados por medio del INFONAVIT, FOVISSSTE, SOFOMES y Bancos (87.25%). La canalización mediante otras organizaciones como las de la RED PSV es mínima (0.22%), aunque la propia CONAVI reconoció que es la mejor vía para llegar a la población rural e indígena -con capacidad de adquirir por lo menos un micro-crédito-, ya que sus programas están diseñados para trabajar con sectores populares y en comunidades lejanas.

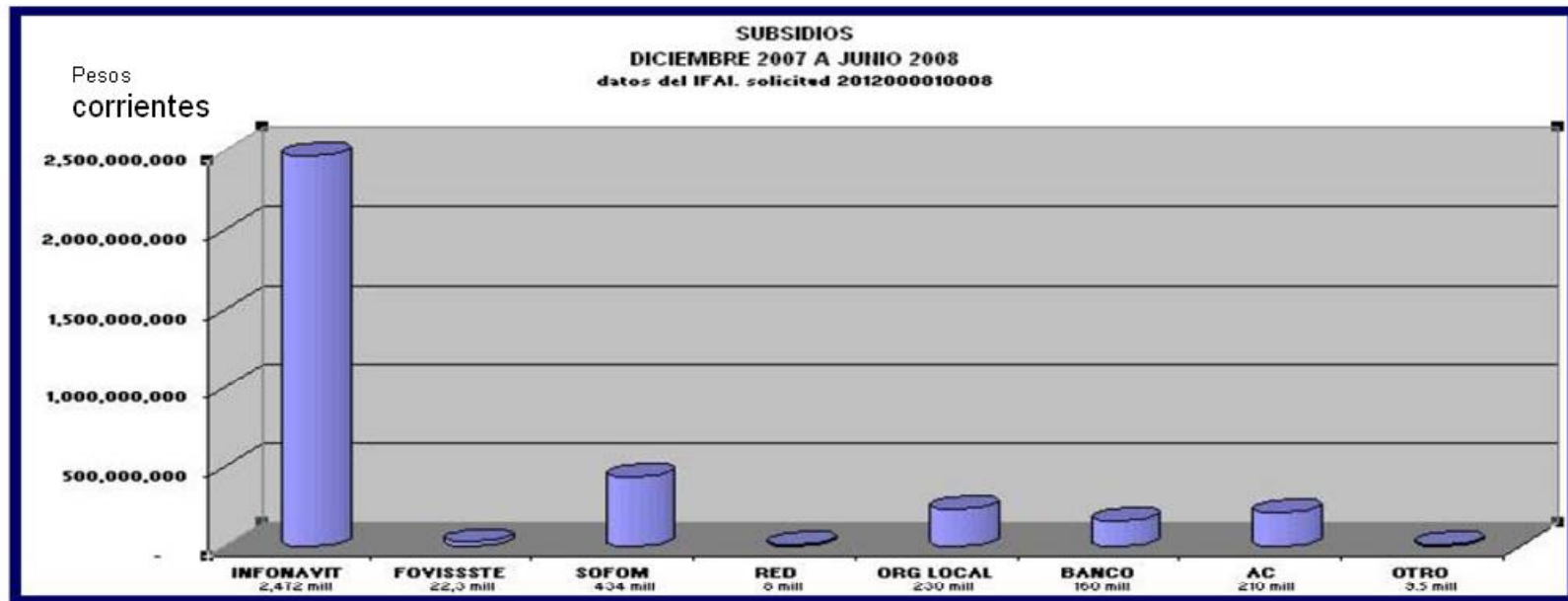


Gráfico 2. Canalización de Subsidios desde CONAVI a las diferentes Entidades Ejecutoras. Fuente: Información de la RED de PSV en consulta al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (IFAI)



Una de las debilidades más grandes que reconocen las organizaciones de la Red PSV es que existen pocos recursos propios para otorgar crédito a las familias de bajos recursos y se requiere con urgencia incrementar la escala de las acciones para abatir los altos costos operativos por la atención personalizada, que deriva del compromiso social de estas organizaciones.

Esto representa un dilema muy grande, ya que se requiere fondear a las Productoras Sociales para tener un flujo de recursos destinados a créditos y hacer posible que las familias puedan contar con el subsidio; pero al convertirse en intermediarias requieren dar garantías, por ejemplo a la SHF que maneja tasas de interés competitivas para la banca privada pero inaccesibles para el tipo de sector que atienden las cajas de ahorro populares o las organizaciones sociales y civiles.

Las organizaciones en la Red PSV proponen en su programa de acción el objetivo de hacerse de estos fondos de forma interna, es decir, aquéllas que si cuentan con los recursos de crédito pueden fondear a las demás con los intereses mínimos que les permitan sacar sus costos operativos o conseguir mejores condiciones con las Instituciones Financieras de primer nivel. De cualquier manera, esto tendrá su impacto en el encarecimiento de los créditos para las familias. Por otro lado, se está en la lucha para que los subsidios sean también canalizados para garantizar la asistencia técnica y social necesaria en los procesos de autoproducción de vivienda social, con el fin de que el Estado no solamente actúe con la dotación de materiales en el caso de los mejoramientos de vivienda, sino que realmente se promueva la Producción Social.

Las Organizaciones Sociales y el acceso a recursos federales: el caso de la CIUDEMAC

En tanto lo anterior sucede en la esfera pública, los ciudadanos se ven en la necesidad de tener respuestas prontas de mejorar o adquirir una vivienda. En forma individualizada es común la desesperanza y las trabas con las que las personas pueden encontrarse, por tal motivo la organización social permite recorrer en colectivo y solidariamente el camino para tener fuerza, compartir experiencias vividas e incidir en las políticas. En este sentido, las organizaciones urbano-populares se han movilizadas en torno a los temas de la política habitacional que se presenta desfavorable para los más necesitados y excluidos, pero también se mantienen informadas de cómo aprovechar esas rendijas por las cuales se cuelan las oportunidades y han organizado foros donde se comparten experiencias de cómo algunas de ellas han logrado hacer uso de los recursos federales vía subsidios adecuando los mecanismos a las realidades populares, muchas veces a pesar de los desencuentros con las instancias de gobierno.



A continuación se describe cómo una de estas organizaciones va gestando la posibilidad de que sus integrantes accedan a mejorar sus condiciones de vida y hacer realidad el ejercicio de su derecho a una vivienda adecuada.

Siendo una familia de la Sierra Norte de Estado de Puebla, realmente se tienen muy pocas posibilidades de mejorar las condiciones habitacionales si se quiere hacer de forma individual como lo dicta el esquema de enganche-crédito hipotecario-subsidio que promueve la banca privada y las financiadoras de primer nivel. Por eso, los procesos histórico-culturales señalan tanto la organización y la mano-vuelta (ayuda mutua) como elementos básicos e indispensables para resolver la necesidad de vivienda en estos sectores de la población.

La organización Comunidades Indígenas Unidas por la Defensa de Nuestro Maíz y Nuestra Cultura (CIUDEMAC) del municipio de Tepetzintla, Puebla, coloca el tema de vivienda como uno de los principales proyectos a realizar en el 2009 y se hace muchas preguntas que se van respondiendo según avanza el proceso: ¿Con qué recursos vamos a contar? ¿Qué es lo que tiene que aportar cada familia? ¿Cómo nos organizamos para acarrear el material? ¿Qué hacemos para que todos trabajemos equitativamente? ¿Cómo hacemos para que nuestra cultura indígena se vea reflejada en el tipo de vivienda que vamos a construir?, en fin.

En reuniones consecutivas los integrantes de la CIUDEMAC van despejando dudas y con apoyo de Copevi- Centro Operacional

de Vivienda y Poblamiento, A.C.-, una organización civil con experiencia en el tema e integrante de la Red PSV, se desarrolla una metodología propia para aprovechar los recursos federales, utilizando el subsidio para la compra de materiales, equivalente a un total por familia de \$3,076 USD a entregarse en tres etapas; la primera consta de \$1,150 USD según las reglas de operación del Programa de Vivienda Rural de FONHAPO, donde se estipula que el resto es aporte del beneficiario en mano de obra y materiales complementarios. La primera etapa debe ser demostrativa de buen uso de los recursos para que las subsecuentes sean posibles de ejercer.

Si la solución de una vivienda modesta, pero adecuada, ya contando con el terreno cuesta aproximadamente \$8,000 USD (13) quiere decir que la familia colocará al finalizar las tres etapas el equivalente al 60% en mano de obra y materiales locales del valor de la misma, complementarios al subsidio mencionado, por lo cual, sin tener ingresos fijos, supone un aporte en jornales de trabajo dedicados a acarreo de materiales, elaboración de piezas de construcción, montaje de cubierta, etc. Todo con organización y colectivamente, contando también con el aporte sustantivo de acompañamiento socio-técnico para diseñar la vivienda y el proceso con una metodología participativa, para dar capacitación y asistencia técnica, con el fin de que el proyecto sea exitoso y demuestre eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, ingrediente indispensable para que la propia organización acceda nuevamente a subsidios que serán aprovechados por otros compañeros.

(13) Según presupuesto de propuesta técnica presentada para su financiamiento a través del Programa de Vivienda Rural de FONHAPO.



El futuro para el proyecto de la organización luce incierto, está basado en reunir esfuerzos diversos y desarrollar capacidades de gestión. Si bien tiene como principal tarea la de demostrar la validez de la experiencia propia y aplicar el subsidio al ámbito rural, también es cierto que el desarrollo de estos proyectos siguen siendo aislados y a contracorriente.

En conclusión, en el esquema actual, la dispersión de recursos federales que se lleva a cabo como subsidio para la compra de vivienda nueva no está llegando a los más pobres debido a que los intermediarios financieros no tienen opciones para ellos pero sí son, con certeza, los que ganan en esta historia. Ya vimos que las familias de bajos recursos son un sector no atendido por su falta de capacidad de endeudamiento y garantías. ¿Qué pasaría si el subsidio llegara directamente a la población con todos los mecanismos de transparencia y regulación? ¿La gente elegiría darlo como enganche a un crédito hipotecario? Quizá sí, pero estaría en cada uno de ellos tomar esa decisión, no estarían siendo directamente beneficiadas las empresas al tener flujos de dinero en condiciones tan favorables.

Por otro lado, tanto en el ámbito rural como en el urbano, para las familias que no tienen en mente adquirir ningún crédito hipotecario, quedan las siguientes reflexiones:

¿Se necesita subsidio? Sí, es fundamental para la compra de materiales, para la asistencia técnica, pago de mano de obra, en fin, el destino que la propia familia o comunidad establezca.

¿Cuál sería el aporte propio de los beneficiarios? El propio terreno, los materiales locales y su manufactura; las jornadas de acarreo, un poco de ahorro, los tiempos de gestión y reuniones.

¿Y el crédito? Si bien muchas familias no tienen la capacidad de endeudamiento y entonces resolverán todo con esfuerzo propio y ayuda mutua, otros requieren un crédito muy blando con el cual puedan hacer el pago de mano de obra calificada o materiales complementarios.

¿Es necesaria la organización? Si bien la política federal debe de considerar la atención a toda persona organizada o no, la colectividad tiene su propio peso en la concreción de procesos habitacionales.

El subsidio es un mecanismo que permite a la población más desprotegida y excluida ir resolviendo sus necesidades de vivienda que de otra forma no vería resuelta en el corto plazo. La política de subsidios debe tener en cuenta la dinámica de la población de escasos recursos en cuanto a sus posibilidades reales, tomando en cuenta las propuestas de la RED PSV en cuanto a generar condiciones que permitan fortalecer las redes sociales y reconocer el trabajo familiar, comunitario y socio-técnico.



Subsidio para la solución habitacional

Algunas reflexiones sobre las políticas de subsidios

Por: Carlos Buthet – Investigador Independiente CONICET - SEHAS

Al hablar de “solución habitacional” y no de vivienda, lo hago dado que la primera no necesariamente se refiere a la construcción de vivienda nueva, sino, que en muchos casos, está vinculada a mejoramientos de la vivienda existente o la provisión o mejoramiento de infraestructura entre otros.

Del mismo modo, al reflexionar sobre el subsidio para las diversas formas de producción del hábitat, en este caso, me referiré exclusivamente, al sector de población que continuo denominando “**marginado**” en la acepción más actual del término, tal como lo entienden A. Gutiérrez (1) y C. Corredor Martínez. (2)

Es decir que me refiero a aquellos sectores que forman parte del sistema social y económico pero que se caracterizan por fuertes déficits tanto en su “**dotación inicial**” (material y simbólica) como así también para su desempeño entendido, este último, como las “**oportunidades**” de desarrollo de capacidades latentes y como agentes sociales y políticos.

Esta introducción es válida para fundamentar mis opiniones respecto a la necesidad, utilidad y también problemas y dilemas que implican la aplicación de políticas de subsidios a las soluciones habitacionales de ese sector social.

En el caso de población en situación de marginación social, el subsidio estatal se justifica, o no, por varias razones: acarrea beneficios, presenta problemas o dilemas que son propios del sector y no son necesariamente aplicables a otros sectores con diferentes características y distinto posicionamiento en el sistema socio-económico.

Lo anterior no significa que otros sectores no puedan o deban recibir algún tipo de subsidio, sin embargo, su análisis debe ser diferente de las de este caso particular.

(1) Gutiérrez A. (1979) “Pobre, como siempre” – Estrategias de reproducción de la pobreza” – Ed. Ferreyra, Córdoba, Argentina - La autora plantea la situación de marginalidad **entendida como una manera de estar ubicado en el sistema, más que por estar fuera**, esto permite un paso teórico decisivo al neutralizar la tensión, la dualidad “márgenes-centralidad” o “marginalidad-integración”. *“Este paso induce también a la necesidad de caracterizar más profundamente el sistema de relaciones en el cual están insertos aquellos que uno llama ‘los marginales’ y, por consiguiente, las prácticas que aquellos pueden poner en marcha”.*

De acuerdo a estos conceptos entendemos entonces a la marginalidad o exclusión social como una ubicación dentro del sistema que imposibilita: La satisfacción de necesidades / El desarrollo de capacidades / La participación efectiva / El ejercicio real de derechos. Situaciones de carencias, de límites, de imposibilidades, que pueden ser de privación absoluta o parcial de inestabilidad y vulnerabilidad.

(2) Corredor Martínez C. (1999) “¿Es la pobreza un problema de exclusión? – Implicancias de Políticas en pobreza urbana y Políticas sociales en la ciudad del 2000. Ed. SEHAS – CONICET, pág. 26, 36- Córdoba, Argentina - La autora señala como dotaciones iniciales: “**a) bienes y servicios mercantiles como alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte y recreación y b) los no mercantiles como sentido de pertenencia, seguridad, justicia, identidad, libertad, autonomía, reconocimiento social y medio ambiente. Estos son más referidos al espacio societal y tienen que ser una construcción social”.**



Si intentamos abordar el tema del ¿por qué? Del subsidio a la solución habitacional de este sector, (por parte del Estado y la sociedad), existen varias razones bastante obvias, por lo menos desde la perspectiva que asumo en relación a ambos conceptos.

Una primera razón está vinculada con lo que podríamos llamar **“la reparación o compensación”** histórica a los sujetos de ese sector.

Efectivamente, quienes ahora se encuentran en la situación social y económica planteada, en su inmensa mayoría, heredan los problemas de los que fueron víctimas: situaciones de explotación, la concentración de la riqueza y el poder y el avasallamiento cultural **acumulado por varias generaciones**, durante, al menos, los siglos posteriores a la conquista de América Latina por sucesivas y diversas potencias del norte.

Considero que el concepto de “reparación – compensación”, muchas veces vinculado, por ejemplo, solo a la propiedad de la tierra productiva, debe también ser entendido y aplicado en relación a las soluciones habitacionales.

La otra razón relacionada a la primera está vinculada con el rol, a mi criterio, indelegable del Estado de ejercer políticas de redistribución de la riqueza en un continente signado, más que por la pobreza, por la desigualdad social y la alta concentración de la renta.

En este sentido y aún dentro del actual sistema capitalista, el subsidio a la solución habitacional produce un resultado de tipo más “estructural” que otro tipo de subsidios ya que provee de un bien durable a los sujetos, que además puede ser usado como medio de inserción económica en el sistema.

Aquí me refiero al uso de la propiedad como garantía de

créditos. Sin embargo no puede dejar de reconocerse que este derecho de propiedad también genera obligaciones de tipo económico (impositivas – servicios), muchas veces imposibles de ser abordadas por este sector.

Si reflexionamos sobre él, ¿para qué los subsidios a la solución habitacional?. Vemos que esta última, junto a la alimentación, la salud y la educación son bienes y/o servicios indispensables para un desarrollo psico-social de los sujetos que permite su adecuada inserción social.

Consideramos “natural” que los servicios de salud y educación sean gratuitos, y al menos en algunos países, también la seguridad alimentaria, sin embargo el acceso a una solución habitacional adecuada a las necesidades de desarrollo de los grupos familiares y por lo tanto, los sujetos, genera dudas y resquemores. Tal vez esto se deba a que se trata del acceso a un “bien” y no a un servicio.

No obstante, si consideramos que este bien, por un lado, es tal vez el más honroso al que accede una familia pobre y por otro, que se trata (como lo señalé antes), de algo indispensable para el adecuado desarrollo psico-social de los sujetos, se hace evidente la necesidad del subsidio a la solución habitacional de estos sectores marginados.

Así como no es posible imaginar un sujeto con una adecuada inserción social y laboral sin: seguridad alimentaria, salud y educación al menos elemental; a mi criterio también es imposible imaginarse a este sujeto si no ha contado (en el desarrollo de su ciclo vital), con las condiciones mínimas de abrigo, protección, intimidad, (familiar e individual), etc., todas ellas señaladas por diversos autores como necesidades humanas de tipo universal. (3)

(3) Ver M. Max Neff – A. Elizalde – M. Hopenhayn, “Desarrollo a Escala Humana” – Ed. Nordan Comunidad - Uruguay





Fotografías: Randall Viales/ FUPROVI

Hasta aquí he expuesto algunas razones sobre la legitimidad y necesidad de políticas de subsidio para la solución del problema habitacional del sector social al que me refiero.

Sin embargo, la implementación concreta de estas políticas conlleva varias dificultades y plantean algunos dilemas.

Estos problemas deben ser afrontados tanto por el Estado como por las organizaciones de la sociedad civil que intentan trabajar con políticas de subsidios. Solo mencionaré y analizaré tres de estos problemas y/o dilemas, así como lo que considero podrán ser indicios tendientes a resolverlos.

En un orden de importancia, a mi criterio, decreciente, aparecen:

El subsidio para la solución habitacional, ¿es una política asistencial y “asistencialista” o puede ser parte de una política de desarrollo social?

El problema de la equidad en la aplicación de políticas de subsidios.

El problema de los recursos económicos.

El primero de los temas mencionados constituye un dilema a resolver tanto en una política pública como en las políticas de las ONGs., especialmente de aquellas que pretendemos llevar adelante tendiente al desarrollo social.

Si seguimos a C. Corredor Martínez vemos dos características fundamentales de los sectores sociales marginados: **“los déficits en la dotación inicial”** y **“los déficits de desempeño”**, en el sentido que le da la autora y que exponíamos al comienzo de estas reflexiones.

Efectivamente el subsidio en general (y de la vivienda en particular), tiende a dar respuesta a la primera de estas características, es decir “reparación o compensación” del déficit en las dotaciones iniciales para la generación actual y las generaciones de un futuro inmediato. Siendo coherente con los planteamientos del comienzo de este trabajo y en este sentido el subsidio no es solo legítimo sino también deseable.



No obstante, esto entra en aparente contradicción y puede constituir un dilema para quienes pretenden operar respecto a la segunda de las características señaladas por la autora, es decir el “déficit de desempeño”. Entendido esto último como por ejemplo: **el aumento de la auto-estima, el desarrollo de capacidades latentes en los sujetos y los grupos sociales, la oportunidad de incorporación de nuevos conocimientos y el desempeño de nuevos roles sociales entre otras.**

Sin embargo, a mi criterio, este dilema no debe resolverse vía la exclusión de uno de los términos del mismo, solución facilista que lleva a asumir políticas asistencialistas o en forma opuesta, basadas exclusivamente en, por ejemplo, “ejercicios de participación” o de capacitación-educación –formación cívica y/o política”, desvinculados de los intereses (necesidades inmediatas), de la población. A mi criterio, estos riesgos que corren en forma diferencial (respecto a uno u otro extremo, el Estado y las ONGs. de Desarrollo. En efecto, el Estado, por diversas razones tiende a producir, (en el mejor de los casos); políticas de subsidio exclusivamente asistenciales, (asistencialistas), sea por no comprensión del problema o por dificultades de articulación de sus diversos “sectores de intervención”. Sin embargo en gran parte de los casos, porque este tipo de utilización del subsidio produce el clientelismo necesario para formar espurias de construcción de poder.

En el caso de las ONGs. que pretendemos trabajar en una dinámica de desarrollo social e ingerencia política de los sectores marginados, el riesgo es exactamente el contrario, según se expuso más arriba. Para mí es evidente que la tensión generada entre ambas tendencias, “reposición de dotación” y “oportunidades de desarrollo de capacidades”, no se resuelve por exclusión de alguno de los términos, sino que el problema **es un problema de las proporciones y relaciones** entre ambos términos que se establecen en cada caso en particular. Es decir, en el diagnóstico acertado de cada situación concreta, en sus aspectos temporales, territoriales y sobre todo psico-sociales y económicos, así como en un diseño de estrategias donde ambos términos se articulen en una propuesta sinérgica.



También mencionaba que un segundo problema concreto que aparece a la hora de definir políticas de subsidio, está vinculado con el concepto de equidad entendida como justicia distributiva en relación a los beneficiarios.

Efectivamente, siendo el subsidio, un bien “escaso” y además muy “apetecible” para este sector social en particular, por sus carencias extremas, la forma en que se encare este tema es crucial en el curso de un proceso de desarrollo de un colectivo social, sea este local o regional.

Normalmente surgen, de acuerdo a mi experiencia, dos tipos de criterios que como en el caso anterior, pueden constituir un dilema. Por un lado aparece fuertemente el criterio de “necesidad”. El significado de necesidad en un universo donde la inmensa mayoría necesita en alguna medida del subsidio, se transforma entonces en “el grado de necesidad” como elemento guía en la distribución equitativa del subsidio.

Sin embargo, con la misma frecuencia aparece otro criterio que puede ser o ser visto como opuesto al mencionado y que es el criterio de “de mérito”, es decir el “haber realizado algo” que justifique el otorgamiento del subsidio en forma prioritaria a un grupo social o individuo por sobre otros.

Nuevamente en este caso, el dilema no debe resolverse por exclusión de uno de los opuestos sino más bien con un criterio de suma de los datos de ambos criterios, con lo que no es demasiado complejo establecer prioridades teniendo en cuenta al menos estos dos factores.

No obstante, según mi experiencia en terreno, y su elaboración posterior, estos criterios de priorización deben ser valorados, discutidos e implementados con amplia participación de los beneficiarios. Sin embargo, es positivo que cada agencia de subsidio tenga algunos criterios amplios, del tipo de los enunciados, que dé coherencia interna a la acción institucional y que sean públicamente explicitados y comprendidos.

Finalmente, mencioné el problema de los recursos, principalmente económicos, para financiar políticas de subsidios.

Creo que ya nadie, en América Latina, cree seriamente en las teorías del “derrame” tan en boga sobre todo en los '80 y los '90.

Efectivamente, en este caso se debe dotar a los Estados de la capacidad de captar la renta excepcional de determinados actores económicos y redistribuirla.

Por lo menos en mi país, sería importante una reforma impositiva integral que produzca el cambio de un sistema regresivo a un sistema claramente progresivo

Sin embargo, esto no es lo único importante, lo es también la forma en que el Estado asigna estos recursos y planea y ejecuta políticas sociales redistributivas.

Para concluir y relacionado con este último tema, quiero relatar una “anécdota” respecto al Fondo Nacional de la Vivienda de Argentina (FONAVI).

Este Fondo fue la principal fuente de recursos de los cuales dispusieron los Gobiernos nacionales y provinciales para la construcción de “vivienda social” durante varias décadas. El mismo constituye “un ejemplo” de cómo un sistema de crédito para la vivienda social se termina transformando en un subsidio a los sectores medios y altos de la sociedad y al servicio de fuertes intereses económicos.

El fondo estaba constituido por un aporte de todos los asalariados, así como de los empleadores y su destino era la “vivienda social”. Teóricamente se trataba de un mecanismo de recaudación para el otorgamiento de crédito para aquellos sectores sociales que no accedían al mercado formal de la vivienda.



No obstante, en la realidad, su aplicación se transformó en un mecanismo perverso de transferencia de renta del sector asalariado a los sectores medios y medios altos de la sociedad argentina.

Efectivamente, la implementación de las políticas de vivienda financiadas por el FONAVI, fueron siempre diseñadas y controladas por el lobby: el sector empresarial de la construcción – los Estados nacional y provincial.

Los resultados de estas políticas fueron:

Construcción de **un escaso número de viviendas** en relación al déficit de viviendas en el país, de amplias dimensiones, con materiales costosos y cuidadosas terminaciones. Es decir, se construyó “poco y caro” según los intereses de las empresas del sector y justificado con standards fijados por y para los “países del norte” y según las apetencias de los sectores medios y medios altos de la población nacional.

Esta línea de por si equivocada, se transforma en perversa cuando se fijan condiciones para acceder a estas viviendas similares al del mercado financiero formal. Vale decir requisitos de altos ingresos, trabajo formalizado, etc.

Esto hace que las viviendas producidas no se destinen, en ningún caso, a los sectores medios bajos de la población, quienes, por otra parte, aportan al sistema en la medida que tengan empleo de cualquier categoría.

La citada perversidad del sistema se completa cuando se constata que en este sistema de “crédito” para la vivienda, (ahora para sectores medios y medios altos), el Estado nunca, en sus diversos niveles, fue eficaz en el control y la exigencia de los re-pagos con índices de recupero extraordinariamente bajos.

De este modo se cierra el círculo perverso donde los recursos son transferidos de los sectores bajos a los sectores medios y altos, esto último a través de la renta de las empresas de la construcción.

Espero que las reflexiones expuestas puedan colaborar en algo a romper “los tabúes” y la visión economicista impuestos por el sistema social-político y económico neoliberal respecto al subsidio. Discurso este que muchas veces ha permeado el pensamiento y las prácticas de quienes pretendemos sostener posiciones progresistas en el campo social y político de la vivienda popular.



El subsidio para la Vivienda social: El caso de Costa Rica.

Por: Carmen González y Franklin Solano. FUPROVI

Costa Rica logró en 1986 la creación de un Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), el cual se ha podido mantener por más de veinte años. Durante este periodo, y amparado a dicha Ley, se creó y ha funcionado un Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), instancia de segundo piso y que funge como ente rector de un grupo de entidades financieras públicas y privadas, que actúan como ventanillas del citado Banco. Fundamentalmente, ha permitido el acceso a la vivienda a aproximadamente 261,000 familias. Esta cantidad equivale a un 21% del total de Viviendas Individuales Ocupadas (VIO). Se trata de familias de escasos recursos, que recibieron un bono de la vivienda (subsidio), complementado con un crédito a largo plazo y en algunos casos con el ahorro y, en los últimos años, casos que han recibido un subsidio (bono) de un monto igual al de la solución de la vivienda.

Los Fondos que nutren el Sistema, que son básicamente utilizados para créditos y subsidios- este último denominado “Bono de la Vivienda”- provienen de dos fuentes: el Fondo Nacional para la Vivienda

(FONAVI), que se conforma con los aportes del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social al que cotizan los trabajadores y las trabajadoras, así como de los depósitos que logre captar y de préstamos que contrate el BANHVI. El Fondo de subsidio de Vivienda (FOSUVI) que debería el 33% del presupuesto del Fondo de Desarrollo Social de Asignaciones Familiares, junto con el 3% del presupuesto nacional (ordinario y extraordinario) aprobado por la Asamblea Legislativa (FUPROVI, 2007).

En el caso de FOSUVI, se indica que “debe”, ya que en la realidad no ha recibido los fondos que le corresponden. Esto quedó evidenciado en un estudio que realizó FUPROVI en 2007, sobre los diferentes escenarios que existían para erradicar los precarios y tugurios en el país (FUPROVI, 2007)



Ley, el FOSUVI debe recibir el 3% del monto del presupuesto nacional, ordinario y extraordinarios. No obstante solo en 1989 el FOSUVI recibió un porcentaje cercano a lo establecido por ley, cuando recibió un 2.75%. Pero, por ejemplo, en el periodo 2000 – 2006, el aporte por este concepto fue nulo.

Por ley, el Ministerio de Hacienda, debe transferir un 20% del impuesto de ventas al FODESAF y éste a su vez, debe trasladar un 33% de ingresos al FOSUVI, que es como un 6.6% del impuesto de ventas. Sin embargo, en los últimos años el Ministerio de Hacienda no ha girado completo el 20% al FODESAF y, por consiguiente, el FOSUVI ha recibido en promedio alrededor de un 2.5% y no el 6.6% del impuesto de ventas.

No obstante, el incumplimiento de las asignaciones establecidas por Ley, se ha logrado una disminución de 1.1 puntos porcentuales en el déficit cuantitativo (Faltante Natural) entre 1984 y el 2008, lo que se logró en parte con la colocación de bonos de la vivienda entre 1987 y el 2008. En el Cuadro 1 se

presenta la evolución de los bonos entregados durante el periodo mencionado.



Cuadro 1

Costa Rica. Cantidad de Bonos Familiares de Vivienda entregados por año,
1987 - 2008

AÑO	BONOS	AÑO	BONOS
1987	91	1998	10,623
1988	7,601	1999	6,601
1989	13,421	2000	14,337
1990	15,454	2001	11,857
1991	15,008	2002	9,237
1992	15,238	2003	8,449
1993	16,845	2004	11,568
1994	9,398	2005	9,917
1995	15,708	2006	8,756
1996	17,394	2007	11,442
1997	20,191	2008	12,714

Fuente: FUPROVI-SIVDU, con base en datos MIVAH y FOSUVI, BANHVI.

El resultado más importante de la entrega de los bonos familiares de vivienda no es la reducción en el faltante de vivienda, en términos porcentuales, sino el hecho de evitar un crecimiento inmanejable del mismo, que en el periodo en cuestión pasó de 13,401 unidades en 1984 a 18,437 en el 2008. De ahí, que el Déficit Habitacional del país, no es tanto un problema del faltante de viviendas, (que si existe) como de la

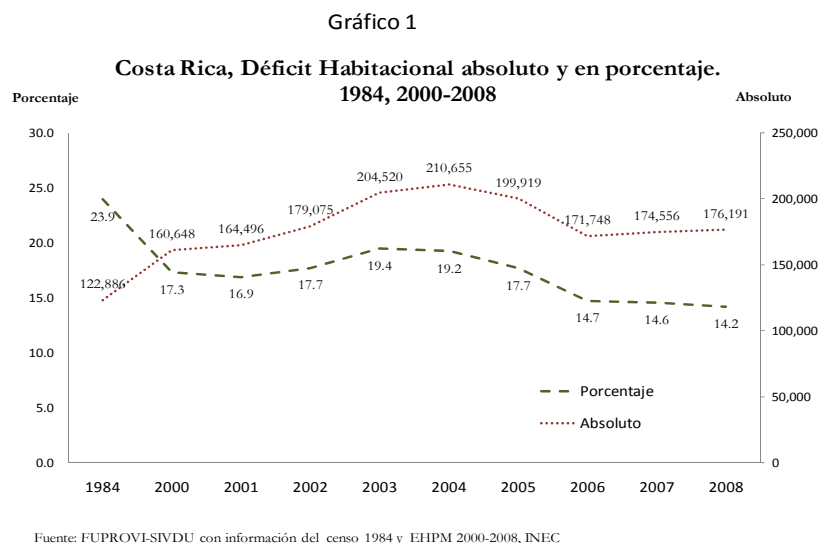
calidad o condiciones físicas de éstas, es decir, del Déficit Cualitativo. En el gráfico siguiente se observa el comportamiento de estos indicadores durante el periodo analizado.



Sólo como ejemplo, en el 2008, el Déficit Habitacional, afecta a un 14.2% de los hogares, pero solo un 1.5% corresponde al Déficit Cuantitativo, lo que significa que un poco más del 12% corresponde al Déficit Cualitativo.

Para entender la situación arriba mencionada, es necesario anotar que desde la creación del SFNV, los esfuerzos de las diferentes administraciones se han concentrado en construir vivienda nueva tanto colectiva (proyectos) como individualmente. Es decir, los logros siempre se han incluido en el déficit cuantitativo y no en el cualitativo, dándose con ello, muy poca atención a la vivienda en regular o mal estado.

El subsidio para vivienda, ha desarrollado diferentes formas de otorgamiento; se puede aplicar para compra de lote y construcción; compra de vivienda nueva; mejoramiento, reparaciones y ampliaciones. Además, se otorga en diferentes modalidades tales como: Familias de extrema pobreza, adultos mayores, casos de desastre por emergencias, etc.) las cuales reciben un bono total y en algunos casos “un bono especial”, casi por el monto total de la solución habitacional, que hoy día ha llegado hasta casi \$ 25.000.00 (veinticinco mil dólares).



El Bono: Una figura distorsionada.

La línea política con que nace el bono, fue apoyar el esfuerzo previo de las familias, pero jamás sustituirlo. Es por ello, que desde su creación la Ley del SFNV establecía que se debía incentivar el ahorro interno como uno de los medios más importantes para lograr la solución del problema habitacional. De ahí que el bono fue concebido como un monto de dinero que se otorgaba a las familias para complementar su crédito, y que debía ser pagado sin intereses en un plazo de doce años, iniciándose el pago tres años después de haber sido otorgado. Esta figura que se mantuvo cuatro años, en la siguiente administración, se convirtió en un regalo eliminándolo como préstamo. (FUPROVI, 2001)



Así inició la distorsión del bono, no solo en la mente de quienes lo entregaban como herramienta política, sino en la misma ciudadanía, que poco a poco lo visualizó como un derecho al que tiene acceso sin esfuerzo alguno, es decir, a una vivienda totalmente gratuita.

Los cambios continuaron. En 1994 se incrementó el monto del bono y se otorga el “bono complementario”, un subsidio adicional, el cual era girado directamente a las Entidades Autorizadas para cancelar total y parcialmente el crédito a familias que habían recibido bono durante la administración anterior. Con todas estas modificaciones, la distancia con lo que se diseñó se ampliaba cada vez más. Se usaron fondos de Compensación Social para pagar deudas de créditos que no habían sido otorgados dentro del SFNV y se amplió el monto del bono, hasta ponerlo como “bono especial” para el caso de familias que vivían en tugurios, en situación de emergencia o de extrema necesidad. (FUPROVI, 2001)

Además, en su momento, las instituciones del Estado optan por comprar terrenos y lotes urbanizados, para entregarlos en forma gratuita, de modo que el bono se utilizará totalmente en la construcción de la vivienda. También se echa mano a la aplicación del artículo 59 de la Ley del SFNV que permite el adelanto de subsidio.

Un aspecto necesario a tomar en cuenta, es que el manejo político del subsidio también incentivó la alteración de información por parte de algunas familias, es decir recibieron subsidio, sin realmente

necesitarlo, eliminando la posibilidad a otros que realmente lo requerían.

Si analizamos cada una de estas reformas a la luz de la idea original del subsidio, es evidente que en su mayoría, estuvieron caracterizadas por un enfoque populista, con la idea de crear una expectativa a la población pobre y obtener votos en las campañas electorales, lo cual les ha dado resultado.

Lamentablemente, aún teniendo un SFNV, éste no ha sido suficiente para resolver de manera planificada la problemática de la vivienda y los asentamientos humanos del país. Esto por cuanto la atención se fijó en aplicar políticas y estrategias financieras, de corto plazo y se descuidó la planificación y normativa territorial. No se definieron los sectores sociales a los cuales la inversión de la vivienda debía dirigirse de manera sostenida, ni se cuantificaron metas posibles en el largo plazo, considerando la población, las demandas locales, el uso de la tierra, y del espacio público, la posibilidad de servicios o la inversión nacional. No se potenció la práctica de acciones sectoriales, que impidieran la duplicidad de funciones de las instituciones, el uso irracional de los recursos, la descoordinación y el choque de intereses (Fuprovi,2001).

No se comprendió que el SFNV, pese a todas sus virtudes, resultaba insuficiente y hasta riesgoso en el desarrollo de los asentamientos humanos, si no se lograba amarrar con sistemas complementarios efectivos de planificación territorial y urbana.



La consecuencia ha sido una débil o ausente integración de los proyectos de vivienda con un proceso de ordenamiento espacial capaz de administrar, entre otros factores: las tendencias, necesidades e impactos del crecimiento y asentamiento de la población en el territorio nacional; las limitaciones y potencialidades ambientales de este territorio; el capital fijo existente y nuevas inversiones en materia de infraestructura para servicios urbanos básicos o de equipamiento para servicios urbanos sociales; el tipo y localización de las actividades productivas generadoras de empleo, con su incidencia sobre el movimiento y oportunidad socioeconómica para los sectores residenciales; así como la estructura política administrativa con la cual integrar y coordinar acciones sectoriales y territoriales ligadas a los asentamientos humanos en sus escalas nacional, regional y local. (FUPROVI, 2001).

Aún cuando, El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda se puede considerar un logro, éste se ha reducido a la utilización del Fondo de Subsidio para Vivienda (FOSUVI) y con ello a la asignación de recursos donados, llamados bono familiar de la vivienda, distribuidos sin criterio técnico, asignados en un porcentaje importante a cumplir compromisos del gobierno de turno y, en algunos casos, violentando sistemáticamente el derecho de las familias de bajos ingresos de acceder al subsidio.

FUPROVI en un documento de propuesta al Sector para el diseño de una política de vivienda, establecía que “El Banco Hipotecario de la Vivienda, como ente encargado de administrar el Fondo para Subsidios Habitacionales, debe velar y asegurar que los procesos de postulación, calificación y otorgamiento de Bonos Familiares para Vivienda, se ejecuten con la mayor transparencia y justicia social, de forma que los intereses partidarios o personales de los dirigentes del sector no tengan ningún peso al respecto. Para ello debe realizar las siguientes acciones con el respaldo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)”

- Establecer que el otorgamiento del subsidio tendrá como requisito ineludible el esfuerzo previo de la familia.

- Crear ágiles y confiables mecanismos de información que le permitan a todos los ciudadanos acceder de manera expedita a las entidades que conforman el Sistema Financiero para la Vivienda. La información suministrada debe mostrar el impacto obtenido sobre el problema de vivienda con los recursos de subsidio invertidos y su relación con las estrategias aplicadas en vivienda y asentamientos humanos.



- Definir planes para el corto, mediano y largo plazo, que establezcan metas cuantitativas y cualitativas, de tal forma que se pueda medir el impacto que en el nivel nacional está logrando su labor y la de las instituciones que conforman el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.
- Garantizar que las Entidades Autorizadas regulen su proceder en la administración y asignación de los recursos de subsidio, por lo que deberán contar con un procedimiento que garantice la transparencia en la selección de las familias y en la contratación de los desarrolladores de proyectos financiados con esos recursos.
- Evaluar y monitorear periódicamente las Entidades Autorizadas en la administración y asignación de los recursos de subsidio. Deberá supervisar, en el campo, el uso de los recursos, verificando la calidad, costo y tiempo de construcción de las obras, corroborando que lo construido corresponda a lo aprobado. Para realizar lo antes indicado, debe contar con el respaldo del MIVAH, de las entidades autorizadas y, si fuera del caso, con el apoyo de la Asamblea Legislativa.
- Enfocar los recursos de subsidio entre las familias de menores recursos, las cuales se encuentran ubicadas bajo los dos y medio salarios. En todos los casos deberán estas familias haber cumplido con el ahorro como un requisito para optar por el subsidio.
- Destinar parte importante de los recursos de subsidio al mejoramiento de las viviendas existentes, con el fin de impactar positivamente en la calidad de vida de las familias que las ocupan y reducir, poco a poco, el porcentaje de viviendas en regular estado. Los últimos gobiernos han promovido Programas en este sentido, pero sin mucha intensidad y poco interés. El resultado ha sido la atención de muy pocos casos, pese a la gran problemática que enfrenta el país en este aspecto.
- Planificar la distribución de los subsidios según las prioridades, perspectivas y necesidades del crecimiento nacional, según las directrices emanadas por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Establecer de manera seria y técnica la política para ajustar el monto del bono. Para ello desarrollará una base de referencia, criterios de ajuste y período de revisión. Todo lo anterior debe quedar debidamente incorporado como una responsabilidad del Banco en uno de los Reglamentos de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, para evitar, por una parte, cualquier tipo de manipulación y, por otra, permitir una real y adecuada planificación de los recursos del subsidio. La Asamblea Legislativa tendría que darle apoyo legal.



•Impulsar la creación del Programa de Mejoramiento y Reparación de Infraestructura de Barrios, asignándole recursos de subsidio. Esta iniciativa fue desarrollada por la actual administración, pero no con recursos del Sistema sino con fondos especiales del Presupuesto Nacional. Actualmente ha sido eliminada para los próximos años.

Desde que se elaboraron estas propuestas, algunas se han venido implementando, con menor y mayor éxito. Sin embargo, es lamentable, que el subsidio siga siendo utilizado como botín político y como única arma de los gobiernos para mostrar resultados en el Sector Vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

FUPROVI. Escenarios Financieros para la atención de asentamientos en precario en Costa Rica. 2007

FUPROVI. Aportes para una Estrategia de Vivienda y Asentamientos Humanos. Costa Rica. Octubre, 2001





ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE ORGANIZACIONES DE
PROMOCION AL DESARROLLO A.C.



Grupo Hábitat

FUPROVI
(Coordinadora del Grupo)
cgonzalez@fuprovi.org

PRODESSA
direccion@prodeessa.net; oscarazmitiagt@yahoo.com
nialexandre@yahoo.com

FORONACIONAL
foro.programas@etb.net.co
foro.presidencia@etb.net.co
foro@etb.net.co

CAMP
camp@portoweb.com.br

DESCO
gusatavo@urbano.org.pe
arubina@desco.org.pe

CESAP
prosocialcesap@.org.ve
gscsap@.org.ve

CINEP
mgarcia@cinpe.org.co
dereccionprogramas@cinpe.org.co
info@cinpe.org.co

SEHAS
carlosbuthet@sehas.org.ar
sehas@sehas.org.ar
gramaiztegui@arnet.com.ar

SUR
luismagallon@sitiour.cl
patriciaboyco@sitiour.cl

JUNDEP
miguel@jundep.cl
corpjundep@123.cl

FASE
jdurao@fase.org.br
zreznik@fase.org.br

CIUDAD
mvasco@ciudad.org.ec
institucionalesconfe@ciudad.org.ec
ciudadmvasco@yahoo.com

CCU
ignasioarbolea@ccu.org.uy

COPEVI
copevi@prodigy.net.mx

