



RESUMEN EJECUTIVO



Evaluación Integral: Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos



Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación Integral

**Programa de atención del déficit habitacional para la población
de escasos recursos económicos**

2023

San José, Costa Rica

363.5
C8375re

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación.

Resumen ejecutivo. Evaluación integral. Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Banco Hipotecario de la Vivienda. -- San José, CR : MIDEPLAN, 2023.

1 recurso en línea (22 p.)

ISBN 978-9977-73-276-3

Disponible en www.mideplan.go.cr

1. EVALUACION INTEGRAL. 2. VIVIENDA. 3. NECESIDAD DE VIVIENDA. 4. ASENTAMIENTOS HUMANOS. 5. CRECIMIENTO DE LA POBLACION. 6. POBREZA. I. Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. II. Banco Hipotecario de la Vivienda [Costa Rica]. III. Título.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).
Área de Evaluación y Seguimiento (AES).
Unidad de Evaluación (UEV).

Equipo Evaluador Universidad de Costa Rica

Montserrat Alfaro Moscoso, Universidad de Costa Rica, coordinadora.
Juan Robalino Herrera, Equipo Evaluador.
Alejandra Pabón Páramo, Equipo Evaluador.
Shirley Paola Álvarez Villalobos, Investigadora de apoyo.
Valeria Lentini Gilli, Universidad de Costa Rica, Investigadora de apoyo.
Luis Oviedo Carballo, Universidad de Costa Rica, Investigador de apoyo.

Equipo Técnico

Karol Cruz Ugalde, Mideplan, co-coordinadora.
Ericka Valerio Mena, Mideplan, co-coordinadora.
Magaly Longhan Moya, Banhvi. Cristian Solano Sánchez, Banhvi.
Key Cortés Sequeira, Mivah.
Jennifer Vivas Escamilla, Mivah.
Sergio Zúñiga Gamboa, Mivah.

Revisión general

Eddy García Serrano, Jefe UEV, Mideplan.

Diseño y diagramación: Elbia Gisela Farias Atay.

Revisión filológica: Meylin Vargas Varela.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.
Apdo. Postal: 10127-1000 Tel (506) 2202-8400 E-mail: comunicación@mideplan.go.cr
Página web: www.mideplan.go.cr

Se permite la reproducción total o parcial, citando apropiadamente su fuente.
Publicado en marzo del 2023.

Evaluación del Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos

Resumen ejecutivo

Esta evaluación se realizó en el marco de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) 2019-2022, la cual se encuentra incluida en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022.

La ANE "...se constituye como un mecanismo para estructurar el desarrollo de evaluaciones a intervenciones públicas con carácter estratégico del Gobierno de la República" (Mideplan, 2018, p. 3) por lo tanto, significa un "...avance significativo en el impulso a la cultura de evaluación en el país, siendo un esfuerzo mancomunado donde intervienen múltiples actores..." (idem).

Esta evaluación, específicamente, es sobre el Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos (PDH), conocido como Fondo de Subsidio para la Vivienda (Fosuvi)¹ centrada en los estratos 1 y 2.

El Fosuvi es un programa creado en 1986, mediante la Ley No 7052, que administra los recursos del bono familiar de vivienda (BFV); este es un subsidio que facilita a los sectores de más bajos ingresos el acceso a la vivienda y opera como un complemento a la capacidad de endeudamiento (crédito de vivienda) de las familias.

La población objetivo del Fosuvi son los núcleos familiares o personas adultas mayores (PAM) en situación de vulnerabilidad o condición de pobreza, que no tienen vivienda propia o aquellas que la tienen, pero requieren ampliarla, mejorarla, terminarla o repararla; asimismo, se establece que este sea el único inmueble (Desaf, 2019).

Los objetivos del Fosuvi son (Desaf, 2019):

Objetivo general	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos o en condición de pobreza, dotándoles de una solución habitacional.
Objetivo específico	Facilitar recursos a familias de escasos recursos o en condición de pobreza, a través del otorgamiento de un bono económico para la adquisición de una solución habitacional o la reparación, ampliación, mejora o terminación de la vivienda familiar.

Aspectos metodológicos

Esta evaluación se realizó desde cuatro criterios, a saber: pertinencia, eficiencia, calidad e impacto y, al ser integral, permitió valorar el diseño, los procesos y los resultados, de acuerdo con los siguientes objetivos:

Objetivo general: evaluar el Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos a nivel de diseño, procesos y resultados, generando evidencia que sustente la toma de decisiones para la mejora del programa.

Objetivos específicos:

1. Valorar qué tan adecuado es el diseño del programa para el cumplimiento de su objetivo.
2. Valorar la eficiencia y calidad de los procesos del programa.
3. Valorar los resultados a nivel de efectos del programa en poblaciones específicas.
4. Generar recomendaciones que orienten a la toma de decisiones para la mejora del programa.

¹ Se utilizará Fosuvi o PDH como formas homólogas para referenciar la intervención por evaluar.

Alcance de la evaluación



Nota. Mideplan (2022).

Los actores vinculados con esta evaluación fueron personas que recibieron bono de vivienda, de los estratos 1 y 2; funcionarias de MIVAH y Banhvi a nivel estratégico, del Banhvi a nivel operativo; entidades autorizadas (EA) del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV); empresas constructoras-desarrolladoras; otros socios de la implementación (como CNE, IMAS y CFIA); representantes de municipalidades y de grupos organizados. Al ser una evaluación centrada en el uso, todo el trabajo realizado por el equipo evaluador (EE) se orientó a generar insumos para que cada uno de estos actores, en correspondencia con sus roles y funciones, pueda emprender acciones de mejora para la gestión e implementación del Fosuvi.

Por las características de esta evaluación, el enfoque metodológico apto para su diseño es mixto (cualitativo y cuantitativo), lo cual permitió al equipo (EE) triangular entre fuentes y técnicas -de recopilación y análisis-, proveyendo a la evaluación de hallazgos debidamente sustentados en evidencia que facilitaron la derivación de juicios de valor.

Para evaluar el efecto del Programa de atención del déficit habitacional sobre los cambios en las variables dependientes (variables de calidad de la vivienda, hacinamiento, educación y empleo) se utilizó el método cuasiexperimental de diferencias en diferencias (DD).

En la siguiente tabla se sintetiza el trabajo de campo, de acuerdo con las técnicas de recopilación y los actores consultados.

Técnicas	Actores	Muestra propuesta	Muestra efectiva
Revisión de fuentes primarias: base de datos de personas beneficiarias. Revisión de fuentes secundarias: leyes, decretos, informes de gestión, registros, actas, Encuestas Nacionales de Hogares, entre otros.	No aplica	No aplica	No aplica

Técnicas	Actores	Muestra propuesta	Muestra efectiva
Entrevista semiestructurada	Banhvi (a nivel estratégico y operativo)	8 personas a nivel estratégico 11 personas a nivel operativo	8 personas a nivel estratégico 11 personas a nivel operativo
	MIVAH (a nivel estratégico)	Se definió en el proceso de evaluación	4 personas
	IMAS	2 personas	2 personas
	CNE	1 persona	1 persona
	CFIA	1 persona	1 persona
	Entidades autorizadas (EA)	7 personas	5 personas
Entrevista estructurada	Empresas desarrolladoras	7 personas	3 personas
	Población beneficiaria	70 personas	70 personas
	Banhvi (a nivel operativo)	29 personas	25 personas
	Entidades Autorizadas (EA)	50 personas	23 personas
	Empresas desarrolladoras	50 personas	10 personas
	Población beneficiaria	Sondeo a 46 044 personas	200 personas
Grupo focal	Municipalidades	Once municipalidades	Cuatro municipalidades: Alajuela, Pococí, Pérez Zeledón y San José
	Grupos organizados	Se definió en el proceso de evaluación.	Dos grupos: Bloque de Vivienda y Foro Nacional de Vivienda

Conclusiones y recomendaciones

Pertinencia: ¿cuál es el grado de pertinencia del diseño del programa?

1. Congruencia del diseño del programa

- El diseño del Fosuvi es adecuado para el cumplimiento de su finalidad, es decir, incidir en el déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo), sobre todo el experimentado por las familias de los estratos 1 y 2 lo cual, se constituye en un área de éxito en términos de la valoración de este contenido en particular.
- Dentro de la lógica causal del Fosuvi, la ausencia de efectos e impactos (resultados) claramente definidos limita la posibilidad de rendir cuentas en cuanto a los aportes de esta intervención al mejoramiento del desarrollo humano, en especial, de las poblaciones vulnerabilizadas (como las personas en condición de pobreza, mujeres, persona con discapacidad, personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas indígenas) y el logro de los ODS con los cuales el Estado costarricense se ha comprometido.
- Las debilidades de la CdR del Fosuvi se vinculan con la ausencia de objetivos estratégicos y operativos e indicadores SMART, que posibiliten la valoración (cuantitativa y cualitativa) de la generación de resultados; procedimientos formalizados actualizados, que den cuenta de la operacionalización de los procesos de trámite de BFV que ha sido

definidos por normativa; una revisión de la incidencia de factores externos (supuestos económicos y políticos), que afectan la dotación de los recursos definidos.

- La definición de hacinamiento, que es una de las dimensiones del déficit habitacional, se ha mantenido a través de los años a pesar de que las dinámicas demográficas han ido variando y descuida elementos clave como las características de las personas habitantes por dormitorio. Por lo tanto, el déficit habitacional calculado podría estar subestimando condiciones inadecuadas de las viviendas en la dimensión de hacinamiento, lo cual afecta la precisión del diseño y características de los productos que otorga el programa y su incidencia.
- Los indicadores que utilizan organismos internacionales como Hábitat y OCDE para el cálculo del déficit habitacional aportan más elementos y resultan útiles para obtener perspectivas comparables. Costa Rica figura en varias de las estadísticas que publican estas instancias debido a que el país recolecta la información para crearlas, sin embargo, en documentos locales estos cálculos no son utilizados.
- La incorporación de más elementos en la medición del déficit a nivel internacional reconoce la complejidad y multidisciplinariedad del fenómeno que hace que la capacidad individual del SFNV pueda ser limitada para atender la demanda.
- El INEC mediante las ENAHO, las ENIGH, estadísticas de la construcción y, próximamente, mediante el Censo 2022 provee importantes fuentes de información sobre características de las familias, las viviendas, el entorno, tipo de propiedad, gastos e ingresos de las familias que podrían estarse subutilizando para la medición del déficit habitacional.
- La omisión de fuentes adicionales de información existente (distintas a la ENAHO) y de recolección directa con la población meta (primaria), limita la posibilidad de tener un panorama completo para la toma de decisiones y plantear ajustes oportunos a la teoría del programa del Fosuvi.
- Si bien se identificó que el MIVAH ha generado insumos para la toma de decisiones, en torno a la definición de prioridades para el Fosuvi (poblaciones, territorios, diseño y construcción) mediante la emisión de Directrices (por ejemplo, la 27 y la 54), la gobernanza del sector podría estar amenazada por ejercicios del poder –por parte de los diversos actores involucrados, tanto públicos como privados que conforman el SFNV- en donde sus competencias se diluyen, en parte, por la ausencia de una ley que ampare su rol y sus funciones rectoras y un contexto político (generalmente, asociado con los cambios de gobierno) que incide en la continuidad de los lineamientos que emite.
- En el período 2017-2021 y, a pesar de las directrices emitidas por el MIVAH, no se logró establecer una priorización territorial para la inversión de los recursos del Fosuvi, según la demanda (es decir, de acuerdo con la ubicación de los hogares que experimentan las condiciones asociadas al déficit habitacional), sino que paralelamente incidió la oferta establecida por actores como las empresas desarrolladoras constructoras.
- Los grupos poblacionales más expuestos a residir en viviendas con deficiencias y hacinamiento son las personas menores de edad, las mujeres jefas de hogar y las personas con discapacidad.
- Dado que se cuenta con las leyes No 7769 y No 8688, así como que la directriz 54 apunta a la priorización a las mujeres; se puede concluir que, en relación con las mujeres, existe congruencia formal entre las características de poblaciones con mayor incidencia de déficit habitacional y la población objetivo.
- Para el caso de personas con discapacidad, las familias que tienen entre sus miembros personas con impedimentos físicos también están formalmente cubiertas para recibir bono de vivienda (Ley N° 9821).

- Para el caso de menores de edad, no se contempla en la priorización del Programa a las familias con miembros en esa etapa de vida.
- La proporción de viviendas con presencia de personas adultas mayores en las familias con déficit habitacional (priorizadas por el Programa) no es significativamente distinta que la de las viviendas en general.
- A nivel de diseño, disponer de estudios pormenorizados y actualizados periódicamente respecto al déficit habitacional en el país, en poblaciones socialmente vulnerabilizadas, aportaría insumos para la toma de decisiones. Se concluye que este tipo de seguimiento es necesario para efectuar análisis descriptivos de la evolución por sectores poblacionales y para cruzar variables en donde se observa la multidimensionalidad de las dificultades.
- Un grupo poblacional al que no es posible dar seguimiento mediante las fuentes actuales, es la población indígena, que no queda suficientemente representada en las ENAHO para hacer estimaciones y descripciones cuantitativas de su situación.
- En cuanto a los sistemas de información y seguimiento del Fosuvi, en un contexto social, económico y político de alta complejidad, en donde se cuestiona el valor público que generan las intervenciones estatales, se torna un reto para el programa—y para sus actores involucrados, en especial para los clave -MIVAH, Banhvi y EA- disponer de información precisa y en “tiempo real” para la toma de decisiones estratégicas que orienten de forma clara su dimensión operativa.
- El uso del Sinirube por parte de los actores involucrados en el trámite del BFV se constituye en un reto para el diseño del programa, por cuanto es una fuente de información de suma importancia para la toma de decisiones operativas, pudiendo evitar que las familias tengan que asumir el costo de la valoración profesional de las personas trabajadoras sociales (art. 59) al aprovechar a las personas profesionales del IMAS.

2. Congruencia de los mecanismos de elegibilidad y requisitos para acceder por el bono de vivienda respecto a las necesidades y características de la población objetivo

- El Fosuvi ha establecido de manera estandarizada una serie de requisitos para que las familias se postulen, lo cual es un elemento de suma importancia para garantizar homogeneidad en el acceso a los productos, no obstante, la posibilidad de cumplir con estos puede constituirse en una limitante para acceder al BFV, sobre todo para quienes conforman los estratos 1 y 2, dadas las condiciones materiales y financieras que caracterizan a las familias en pobreza y pobreza extrema.

3. Mecanismos de elegibilidad que favorecen las filtraciones

- A nivel del diseño del Fosuvi, se han identificado las causas más recurrentes que podrían estar favoreciendo filtraciones de población no objetivo (específicamente, los datos falsos -ocultamiento de información y simulación de núcleo familiar-) y estas se sancionan mediante los mecanismos establecidos en la reglamentación del programa. No obstante, la diversidad de formas en que surgen los proyectos de vivienda, en particular, implica el riesgo de no estar previendo y atendiendo otras posibles causas de filtración, entre ellas, la manera en cómo se conforman los listados de familias por parte de las empresas desarrolladoras-constructoras.

En este sentido, el cumplimiento de las funciones de las EA es clave por cuanto son estas instancias las encargadas de conformar los expedientes de las familias postulantes y verificar que la información suministrada es verídica y se ajusta a los requerimientos de elegibilidad formalizados. Sin embargo, el no acceso a información requerida para el análisis de las familias postulantes, disponible en el Sinirube o en el Registro Nacional, por ejemplo, podría incidir en la imposibilidad de detectar a tiempo filtraciones de población no objetivo.

- Aunado a lo anterior, existen causas no manipulables para el programa, específicamente la asociada a las condiciones de informalidad laboral que posibilita a personas de los estratos 1 y 2 satisfacer sus necesidades y que impide se verifiquen sus ingresos, mediante la data de la CCSS y el Ministerio de Hacienda; lo anterior, se subsana gracias a las declaraciones juradas de profesionales con fe pública que, por su naturaleza, no son objetadas por las personas encargadas de los análisis de cada caso.

4. Mecanismos de difusión-información para la población objetivo

- Desde el diseño se ha establecido que las EA son las encargadas de brindar información detallada a las familias de cuáles son y cómo se obtienen los requisitos. En esta misma línea, intervienen dos actores primarios que, en la práctica, han asumido un rol de acompañamiento en el proceso de solicitud del BFV: las empresas desarrolladoras-constructoras y los grupos organizados; aunque esto no está incorporado en el diseño del Fosuvi.

5. Vinculación del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

- A pesar de lo estratégico que resulta el Fosuvi, en lo que atañe a la congruencia de su diseño con los ODS, se evidenció que, si bien es posible identificar su alineación general mediante el PNDIP, en la planificación estratégica y operativa del Banhvi, esta correspondencia no se aborda; de manera que se requiere que este análisis se genere y se materialice también en los planes del banco (como ente ejecutor del programa) y se concatene con la lógica causal de la intervención.

Eficiencia y calidad: ¿en qué medida los procesos y productos facilitan el logro del objetivo?

1. Trámite de bono de vivienda y de proyectos de vivienda

- Se concluye que los procesos de trámite de bono, tanto para los casos individuales como para los proyectos, tienen un nivel de eficiencia medio, dado que en estos se identifica reproceso de actividades y duplicidades, lo cual conlleva a un uso poco eficiente, particularmente, del recurso humano que realiza la aprobación de los bonos y la revisión técnica de los proyectos. Sin embargo, es importante señalar que dichas ineficiencias se dan, principalmente, cuando los casos llegan al Banhvi y no han tenido una calificación adecuada (en los casos individuales) o los informes técnicos de proyectos presentan falencias o vacíos.
- El acceso a la información, oportunamente, en las entidades autorizadas para calificar los casos es clave para procurar que estos pasen al Banhvi en tiempo y forma, de manera que se eviten los reprocesos y solicitud de información adicional que genera atrasos. Sin embargo, como producto de esta evaluación se identifican situaciones en donde las entidades autorizadas dependen de información que el mismo banco les proporciona para poder solicitar la justificación a la persona usuaria, como lo es el caso de los traspasos de propiedades, lo cual afecta el tiempo del proceso y genera el riesgo de que un expediente sea calificado sin el debido análisis, no necesariamente por la falta de diligencia, sino por la falta de información en la etapa del proceso requerida.
- A lo largo del proceso de trámite de proyectos de vivienda se aprecia cómo diferentes actores dentro y fuera del Banhvi van “construyendo” y revisando el expediente técnico hasta que llega a la Junta Directiva, de manera que cada actor que interviene va “blindando” más el proyecto para que en su revisión final sea aprobado. Esta situación debería evitarse, estableciendo desde el inicio del proceso los requerimientos específicos en cantidad, contenido y forma para la aprobación de un proyecto de vivienda; esto no solo reduciría las revisiones a lo largo del proceso sino también juicios subjetivos. En esta misma línea, se identifica que no existe una estandarización en los informes presentados por los fiscales de inversión, lo cual propicia esa heterogeneidad de expedientes que impacta en las devoluciones y tiempos del proceso.

- Los reprocesos identificados en la etapa de aprobación del bono, tanto individual como proyectos, contribuyen a la sobre carga laboral de las personas funcionarias de Banhvi y esta situación, a la vez, afecta la capacidad de respuesta que se tiene para la persona usuaria, por lo cual una reducción de estos reprocesos impactaría ambas problemáticas.
- En relación con los tiempos del proceso de bono de vivienda individual, si bien se tiene establecida una ruta crítica no se logra identificar el cumplimiento de los plazos que esta plantea, además, desde la percepción de las entidades autorizadas se identifican tiempos mayores para la etapa de calificación y, desde la perspectiva de las personas beneficiarias, el nivel de satisfacción es medio.
- En el caso de los tiempos del trámite de proyectos de vivienda, se han definido plazos en el Banhvi para los diferentes tipos de proyecto, sin embargo, estos no consideran las primeras actividades del proceso. Se logra identificar el incumplimiento de los plazos con dispersiones elevadas, asociadas a tiempos de trámites fuera del Banhvi y fuera de la entidad autorizada por parte de instituciones cuyos tiempos de respuesta no necesariamente se alinean con los requerimientos del proceso, y que no priorizan los proyectos de interés social. Desde el punto de vista de las empresas desarrolladoras y entidades autorizadas, dentro de esas instituciones se encuentran municipalidades y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Si bien se evidencia que en el Banhvi se han establecido una serie de medidas de control para procurar que los expedientes cumplan con la revisión adecuada en las entidades autorizadas, como las listas de chequeo, validaciones de sistema y otras medidas más correctivas como la revisión 100% para ciertos casos de bono. Pese a estos mecanismos, se sigue teniendo reprocesos y devoluciones de expedientes, es decir, si bien el mecanismo tiene el propósito de identificar la “mala calidad” en la calificación de expedientes, el punto donde se genera esta inconformidad es en la entidad autorizada, por lo cual es en dicho punto donde se deben implementar mecanismos rigurosos de control, antes de que los expedientes pasen al Banhvi.

2. Recurso tecnológico (sistemas de información y bases de datos)

- El recurso tecnológico del Banhvi en el proceso de trámite de bonos de vivienda (individuales), es decir, el expediente electrónico y el Sistema de vivienda son fundamentales en el proceso, pues permiten agilizar la gestión documental, dar trazabilidad a los casos, así como implementar algunos controles y agilizar ciertas actividades. Sin embargo, el Sistema de vivienda no es un recurso orientado a la mejora continua, pues tiene limitaciones para la generación de reportes, alarmas, controles en tiempo real, afectando actividades de planificación y seguimiento, lo cual impacta en la toma de decisiones de mejora del proceso.
- Respecto al recurso tecnológico en el proceso de trámite de proyectos de vivienda, la ausencia de este en los años 2017-2020 representa una debilidad importante para el proceso, tanto en su eficiencia como en la trazabilidad y gestión documental. Dicha debilidad es atendida durante el período de evaluación con la implementación del expediente electrónico para proyectos y el sistema Laserfiche (2020-2021).

3. Comunicación e información sobre el programa

- A través de la evaluación se identifica que las campañas de información ejecutadas a partir del año 2020, a pesar de que el banco no cuenta con un mecanismo para medir la efectividad de estas, han llegado a la población meta y esta en su mayoría la considera de valor, lo cual evidencia que el contenido está siendo correctamente orientado hacia los requerimientos de información de la población meta del programa.

4. Actores

- La visualización del proceso completo es fundamental, es decir, desde que el usuario se presenta en la entidad autorizada hasta que recibe su bono y para el caso de los proyectos de vivienda, desde que un grupo organizado plantea la necesidad a una desarrolladora constructora o esta decide buscar un lote; pues se identifica que, contando con la disponibilidad presupuestaria, la mayor parte del tiempo del trámite es afuera del Banhvi y de ahí la necesidad de articular a los diferentes actores y establecer prioridades comunes para lograr un proceso ágil y un producto que atienda oportunamente la necesidad de vivienda de la población objetivo.
- Con base en las entrevistas y encuestas aplicadas a los diferentes actores, se concluye que entidades autorizadas, empresas constructoras y grupos organizados, no solo están anuentes sino positivos por participar en procesos de realimentación para la mejora del sistema. Particularmente los dos últimos, se percibe que son actores poco escuchados y con conocimiento y roles relevantes para aportar en la construcción e implementación de mejoras.
- Si bien los procesos de trámite de bonos y proyectos de vivienda presentan retos, es importante señalar que cada actor que interviene se concibe como un pilar fundamental en el proceso dada la especialización en la materia que le compete:
- Entidades autorizadas: atención al cliente, manejo de productos financieros y alcance nacional.
- Empresas desarrolladoras constructoras: ejecutoras de obra civil, conocimiento del mercado y sector de construcción y vivienda.
- Grupos organizados: cercanía con la población objetivo y conocimiento de sus necesidades.
- Banhvi: ente rector del sistema y encargado de la aprobación y otorgamiento del bono.
- Otras instituciones involucradas con la viabilidad y requerimientos de los proyectos: permisos, servicios públicos, atención de emergencias.
- Esta variedad de actores, cuyas especialidades representan fortalezas para garantizar una solución habitacional de calidad y conforme la normativa, a la vez, constituye el reto más grande del programa: su articulación y trabajo colaborativo y estandarizado.

5. Calidad del proceso

- En relación con el índice de satisfacción a través del cual se valora la calidad del proceso, si bien se obtuvo un valor alto con base en las consultas realizadas a personas beneficiarias, hay dos oportunidades de mejora que se consideran prioritarias: la primera se asocia a la duración del trámite; y, en segundo lugar es necesario alinear la expectativa del usuario con la oferta de valor del programa, de manera que se conciba el monto del bono como la cantidad que permite obtener una vivienda con los servicios y características que aseguren su habitabilidad y que cumple con estándares específicos de calidad.

6. Bono para reparación, ampliación, mejora y terminación

- Respecto al bono RAMT, se concluye que la propuesta de valor de este propósito y lo que implica su trámite en términos de costos iniciales, como el profesional responsable, los planos y los permisos, no se alinea con la realidad de las familias de estrato 1 y 2 y sus limitaciones. Este tipo de bono, además, tiene la complejidad de que la expectativa en una remodelación puede no estar alineada con las prioridades de remodelación que alcancen a efectuarse

con el monto asignado, y sumado a lo anterior, la familia beneficiaria queda con la limitación de no poder vender, alquilar, traspasar o hipotecar su vivienda por un plazo de diez años. Por otro lado, este propósito representa riesgo, costo y dificultad mayor para las empresas constructoras, entonces el bono RAMT no responde adecuadamente a las necesidades del usuario ni resulta atractivo para la parte interesada que va a ejecutar el trabajo civil.

7. Recursos

- La atención brindada por el recurso humano que interviene en el proceso de trámite de los bonos, tanto en las entidades autorizadas como en el Banhvi, es una fortaleza del programa.
- Particularmente en el Banhvi, pese a las vacantes y a la percepción de sobre carga laboral, este recurso en el período de evaluación no ha comprometido la cantidad de bonos aprobados.
- La disponibilidad del recurso financiero, producto de los ajustes presupuestarios desde el 2020 con la crisis por la pandemia de Covid-19, afecta directamente los resultados del programa, pues constituye el recurso limitante para entregar bonos. Pero, además, tiene un efecto en el proceso de proyectos de vivienda el cual resulta relevante atender, puesto que los largos plazos en la etapa de maduración conllevan a que la planificación del proyecto inicie meses e, incluso, años antes de llegar a la entidad autorizada, momento en donde se materializa la limitante y no se reciben los proyectos por falta de presupuesto. Con esta realidad de recursos financieros limitados, toma relevancia el tema de focalización abordado desde el criterio de pertinencia; es decir, colocar el recurso donde estratégicamente se ha definido que puede tener mayor impacto. Si bien en el período de evaluación (2017-2021), el Fosuvi contó con una directriz para priorizar la atención, en la práctica esta no es suficiente pues no se operativiza, entonces temas como quién identifica la población, cómo lo hace y dónde no son claros en la ejecución del programa.

Impacto: ¿qué cambios o transformaciones se han presentado en las condiciones de vida de las personas que recibieron el subsidio?

1. Condición de habitabilidad

- El otorgamiento del subsidio mejora la calidad de la vivienda de las personas beneficiarias. Esto se debe a que el bono permite construir una casa nueva, mejorar o terminar la casa existente y se ve reflejado en el estado de mejora del piso, del techo y de las paredes exteriores de la vivienda.

2. Mercado laboral

- En general, no se encuentran efectos importantes sobre el mercado laboral. Se observa un aumento en la probabilidad de que los hombres participen en el mercado laboral, así como de que aumenten su disponibilidad para trabajar.

3. Educación

- El bono de vivienda genera efectos positivos sobre la educación de las personas que recién inician el colegio. Uno de los factores que puede influir para que las personas aumenten su nivel de educación es la mejoría en la calidad de la vivienda y en su salud mental.

4. Situación de vulnerabilidad

- Otorgar el bono de vivienda ha reducido el riesgo de que las personas sean afectadas por inundaciones, ríos contaminados o deslizamientos.

5. Acceso a servicios

- Otorgar el subsidio mejora el acceso a servicios brindados directamente en el hogar. Por ejemplo, servicios de electricidad, alumbrado público, internet, telefonía y acceso a agua potable.

6. Calidad de vida

- El Fosuvi es un programa que produce efectos positivos sobre la calidad de vida de las personas que reciben el subsidio, tal como se establece en la cadena de resultados en la teoría de la intervención.

Recomendaciones

Pertinencia

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
1. Revisar y ajustar los elementos del diseño del Fosuvi que presentan áreas de mejora, con el fin de aumentar el nivel de pertinencia del programa (asociada a las conclusiones 1, 2, 3 y 5).			
▪ Definir y analizar participativamente -con los actores involucrados (clave, primarios y secundarios) del Fosuvi- las prioridades de atención en materia de vivienda social.	Proceso liderado por el MIVAH, junto con el Banhvi –ambos con roles de rectoría-	Corto	Alta
▪ Precisar mejor el problema que atiende el Fosuvi, de acuerdo con las transformaciones sociales, económicas y culturales del país, aprovechando las estadísticas que genera el INEC, a través de las ENAHO y que se utilizan para la medición del déficit habitacional, específicamente, ajustando la definición de hacinamiento que utiliza la OCDE, que toma en cuenta la edad y sexo de las personas compartiendo habitación. ▪ Adicionalmente, aprovechar las estadísticas que genera el INEC a través de las ENAHO y de las ENIGH, para dar seguimiento sistemático a las características y condiciones de las viviendas cruzadas con perfil de la población en el hogar, situación del entorno y condición económica de las familias para caracterizar el déficit habitacional en sus distintas dimensiones. Algunas de estas estas dimensiones podrán ser atendidas por el SFNV y en otras tendrá limitaciones, pero podrá tener claridad sobre sus posibilidades de acción individual o en conjunto con otras entidades.	Proceso liderado por el MIVAH y el Banhvi, coordinado con el INEC	Mediano	Media

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
<ul style="list-style-type: none"> Revisar y ajustar participativamente la CdR del Fosuvi, en particular, los eslabones de resultado, definiendo con claridad los efectos e impactos (en donde haya atribución y contribución del programa); definir los mecanismos para darles seguimiento; crear los indicadores para su cuantificación y cualificación. Alinear los eslabones de resultado de la CdR del Fosuvi a los objetivos y metas estratégicas establecidas en la planificación nacional (PNDIP) y en los instrumentos de planificación del Banhvi. 	Banhvi, acompañado por representantes de actores involucrados.	Corto	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Generar los procesos de negociación y toma de decisión requeridos para revalorar los roles del A y A y las municipalidades como actores involucrados del Fosuvi que influyen en los tiempos de respuesta del programa. 	Proceso liderado por el Banhvi, acompañado por representantes de actores socios (secundarios)	Mediano	Media
<ul style="list-style-type: none"> Verificar que las EA -como actores directamente vinculados con la población objetivo, grupos organizados y empresas desarrolladoras constructoras- brindan el acompañamiento requerido en los procesos de trámite de BFV; procurando que, en la medida de lo posible, entre instancias públicas se proporcionen directamente aquellos requisitos que actualmente se les solicita a las familias postulantes que aporten. Valorar la incorporación dentro de las poblaciones de atención prioritaria (como es el caso de las personas con discapacidad, mujeres, personas adultas mayores, personas indígenas) a las familias en riesgo social que tienen personas menores de edad, dado que es uno de los grupos poblacionales en condición de mayor vulnerabilidad en cuanto a las condiciones de sus viviendas y hacinamiento. Adicionalmente, fortalecer y hacer de cumplimiento obligatorio las leyes existentes que priorizan a las mujeres en el otorgamiento de bonos de vivienda. 	Junta Directiva del Banhvi y Dirección Fosuvi	Mediano	Media
<ul style="list-style-type: none"> Reglamentar los procedimientos para que las EA dispongan de mecanismos formales para anticipar filtraciones de población no objetivo. 	Proceso liderado por el Banhvi, coordinado con las EA	Corto	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Generar acceso a las EA a la información disponible en sistemas de información, que les permita anticipar posibles filtraciones. 	Proceso liderado por el Banhvi	Corto	Alta

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
<ul style="list-style-type: none"> Posibilitar (en apego a la normativa vigente) la consulta directa por parte de las EA de información (no sensible) de las personas postulantes en instancias como la CCSS, Registro de la Propiedad y otras que se estimen convenientes. Formalizar el estudio histórico de propiedades en el Registro de la Propiedad como parte del proceso de calificación de las personas postulantes. Revisar la normativa correspondiente, para que se expliciten las responsabilidades de las EA en cuanto a las posibles filtraciones en el proceso de trámite y calificación de las familias. 	Proceso liderado por el Banhvi, coordinado con las EA y las instancias que pueden proporcionar información para identificar posibles filtraciones.	Corto	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Explicitar en el diseño del Fosuvi, su alineación con los ODS. 	Proceso liderado por el Banhvi	Corto	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Construir indicadores de proceso y resultado que expliciten el aporte del Fosuvi a la política atinente y al logro de los ODS correspondientes. 	Proceso liderado por el Banhvi, acompañado por representantes de actores socios (estratégicos y operativos)	C u a n d o corresponda (según la planificación nacional y específica del Banhvi)	Media
<p>2. Establecer un sistema de seguimiento a los indicadores de resultados y variables relacionadas con déficit habitacional y su caracterización (por perfil de las familias, las viviendas, el entorno, tipo de propiedad, gastos e ingresos de los hogares) que contemple la multidimensionalidad del fenómeno, que aporte mejor información para la toma de decisiones, que permita definir metas medibles, que aproveche la información generada por el INEC a través de las encuestas de hogares y que se complemente con información existente de otras fuentes (ej. CNE) y con información primaria directamente con la población atendida o que solicita el bono. La generación de datos e indicadores de hogares que solicitan y reciben el bono antes (líneas base), y posterior a recibirlo, en distintos horizontes de tiempo, es una oportunidad para mejorar los sistemas de información y la valoración de los efectos e impactos del programa (asociada a la conclusión 1).</p>			
<ul style="list-style-type: none"> Diseñar indicadores de resultado, que posibiliten sistemáticamente obtener información que favorezca la toma oportuna de decisiones y las evaluaciones de resultado (efecto e impacto). 	Proceso liderado por el Banhvi, acompañado por representantes de actores socios (estratégicos y operativos)	Corto	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Incorporar, en el proceso de trámite del BFV, el levantamiento de la línea base de las personas postulantes y que obtienen el subsidio, esto de acuerdo con la definición de los indicadores de resultado para el seguimiento del programa. 	Banhvi a través de Dirección Fosuvi, MIVAH, EA.	Mediano	Media
<ul style="list-style-type: none"> Aprovechar las auditorías de calidad e incorporar preguntas que posibiliten obtener información posterior a la obtención del BFV. 	Banhvi a través de Dirección Fosuvi y MIVAH	Mediano	Media

Eficiencia y calidad

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
1. Implementar mecanismos que aseguren una calificación de calidad de los expedientes de bono individual y de proyectos de vivienda, de manera que se cumpla con la verificación de los requisitos necesarios para que el Banhvi pueda dar la aprobación sin que se generen reprocesos.			
<ul style="list-style-type: none"> Establecer y fortalecer los vínculos interinstitucionales entre el Banhvi y la CCSS, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Registro de la Propiedad, Migración, CONAPAM e IMAS, de manera que el banco cuente con la información actualizada necesaria e idealmente en su sistema de información para que con esta se puedan establecer controles que apoyen la calificación realizada por las entidades autorizadas en el tiempo oportuno. Adicionalmente, estos vínculos traerán beneficios en relación con ciertos requisitos solicitados a las personas usuarias, como es el caso de la certificación de persona adulta mayor, el certificado de discapacidad, las constancias de pensiones y cualquier otro que se encuentre en instituciones públicas que impliquen para la persona usuaria incurrir en costos por traslado. 	Banhvi y MIVAH	Mediano	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Identificar los casos de éxito de entidades autorizadas cuyas revisiones son consistentemente satisfactorias e indagar con estas los mecanismos de control que establecen internamente antes de pasar los expedientes al Banhvi, de manera que dichas buenas prácticas se puedan comunicar e incentivar su aplicación en las demás entidades, así como identificar aquellas que puedan plasmarse en un manual, procedimiento o documento formal orientado a mejorar la labor de las entidades autorizadas. 	Banhvi	Corto	Media
<ul style="list-style-type: none"> Estandarizar el informe de fiscal de inversiones para los proyectos de vivienda en función de la modalidad del proyecto, así como los criterios específicos empleados por Junta Directiva para aprobar los proyectos; de manera que desde el inicio de este en la etapa de maduración y luego en las entidades se utilicen los mismos parámetros, considerando cantidad, contenido, forma y rigurosidad técnica esperada por el Banhvi para hacer la aprobación, procurando así que el proceso sea lo menos subjetivo posible y de esta forma previniendo reprocesos. 	Banhvi	Corto	Alta

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crear un vínculo interinstitucional con las instancias asociadas a los permisos relacionados con los proyectos de vivienda en su etapa de maduración y de entrega, de manera que en estas se les dé la celeridad a los trámites de proyectos de interés social, y así en las dos etapas mencionadas se puedan reducir los tiempos. Es particularmente importante empezar este vínculo con las municipalidades y con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. 	Banhvi y MIVAH	Mediano	Alta
2. Ejecutar acciones orientadas al control de la eficiencia en el proceso que permitan generar datos para la toma de decisiones oportuna y fundamentada, en torno a la mejora continua.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Como primera acción para empezar a controlar el proceso de trámite de bono de vivienda y el proceso de trámite de proyecto de vivienda, se recomienda documentar ambos de inicio a fin, incluyendo aquellas actividades que ocurren fuera del Banhvi, e identificando todos los actores y flujos de información; para tener una visión integral y claridad de las relaciones cliente-proveedor. 	Banhvi	Corto	Alta
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisar los tiempos definidos en la ruta crítica puesto que estos se plantearon con base en el histórico, pero considerando los cambios asociados a nuevos sistemas de información y al expediente electrónico se recomienda determinar nuevamente los tiempos de la ruta crítica, considerando el proceso completo, las actividades y los tiempos de todos los actores 	Banhvi	Mediano	Alta
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar un mecanismo de control de los tiempos de proceso versus la ruta crítica establecida, esto de la mano con el proceso de actualización tecnológica, para encontrar las etapas que están superando los plazos esperados; con la intención de identificar oportunidades para la reducción de tiempos en el trámite de bono de vivienda individual y de proyectos de vivienda. 	Banhvi	Mediano	Alta

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer un mecanismo de control de la eficiencia y calidad de las entidades autorizadas, que permita visibilizar en el tiempo su desempeño. Este mecanismo sería alimentado por las entidades, así como por el personal del Departamento de Análisis y control cada vez que realiza la revisión de expedientes y en el caso del Departamento Técnico cada vez que analiza los expedientes de proyecto; de esta manera en función del desempeño se pueden tomar acciones con las entidades y darles realimentación, tanto de lo ocurrido en el día a día como del histórico. ▪ Este mecanismo debe ir acompañado de indicadores que permitan identificar los niveles de desempeño de las entidades, así como patrones; por ejemplo, casos calificados, casos con anomalías, reincidencia de anomalías, tiempos de calificación, 	Banhvi y entidades autorizadas	Corto	Media
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicar el decreto 43713-MP- MIVAH “Lineamientos para la definición de territorios y población objetivo para el desarrollo de vivienda individual y proyectos habitacionales financiados con recursos del SFNV”, y establecer los mecanismos que permitan su implementación. 	MIVAH y BANVHI	Mediano	Alta
3. Asegurar la disponibilidad e idoneidad de los recursos del programa.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una vez se implementen las mejoras asociadas a la reducción de reprocesos (específicamente las múltiples revisiones de expedientes individuales y de expedientes técnicos) y se hayan determinado y validado tiempos de proceso; se recomienda realizar un estudio de cargas para el Departamento de Análisis y control y el departamento Técnico, considerando no solo los procesos sustantivos, sino también los de apoyo y estratégicos en donde participa el personal. 	Banhvi	Mediano	Media
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si bien el Banhvi se encuentra en un proceso de actualización tecnológica con miras a desarrollar un ERP que reemplace el Sistema de vivienda y que atienda las limitaciones de integración que tiene dicho sistema, se recomienda valorar y definir el soporte que dará el departamento de Tecnologías de Información, así como el proveedor del software, de manera que las actualizaciones o modificaciones se puedan realizar oportunamente sin comprometer la continuidad del servicio y con una mínima afectación al proceso. 	Banhvi	Paralelo al desarrollo del ERP	Media

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
<ul style="list-style-type: none"> Automatizar las consultas a sistemas de otras instituciones de manera que no se tenga que descargar la información y cargar el sistema del Banhvi manualmente. Esto aplica para la información del Tribunal Supremo de Elecciones, del Registro de la Propiedad y de Migración. 	Banhvi	Mediano	Alta
4. Implementar medidas orientadas a alinear los procesos con la expectativa de las personas usuarias y demás actores del sistema.			
<ul style="list-style-type: none"> Establecer un mecanismo formal para el trámite de quejas y denuncias, que permita trasladar aquellas asociadas a las entidades autorizadas y atender, tramitar y dar seguimiento a las que le competen al Banhvi, así como emplearlas como insumo para la mejora continua del Fosuvi. 	Banhvi	Corto	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Diseñar e implementar un mecanismo para medir la efectividad de las campañas e iniciativas de comunicación. Con estos mecanismos se busca identificar si el mensaje llegó al público meta y si fue útil; en este sentido se pueden implementar encuestas o grupos focales. 	Banhvi	Corto	Baja
<ul style="list-style-type: none"> Valorar la factibilidad de implementar una lista de espera de solicitudes de bono, de manera que conforme haya disponibilidad presupuestaria las personas usuarias realicen la gestión del trámite, de manera que estas no incurran en gastos hasta que realmente sea viable realizar la solicitud. 	Banhvi y entidades autorizadas	Mediano	Alta
<ul style="list-style-type: none"> Abrir espacios de diálogo con entidades autorizadas, con empresas desarrolladoras-constructoras y con grupos organizados que permita la realimentación en pro de la mejora del proceso y la toma de decisiones de casos particulares. Procurando con esto una participación activa de todos los actores en la mejora del proceso. 	Banhvi y MIVAH	Corto	Media
<ul style="list-style-type: none"> Se recomienda valorar las evidencias encontradas a través de esta evaluación sobre el bono RAMT contra las necesidades de la población que atiende el Fosuvi en estratos mayores a los incluidos en esta evaluación, para determinar si este propósito se alinea con dicha población. 	Banhvi	Mediano	Media
<ul style="list-style-type: none"> Específicamente para los estratos 1 y 2 se recomienda reformular la propuesta de valor del bono RAMT de manera que responda a sus necesidades y que además sea una opción de bono atractiva de ejecutar para las empresas desarrolladoras constructoras. 	MIVAH en la propuesta de política pública y Banhvi como rector del SFNV	Mediano	Media

Impacto

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
1. Planificar el otorgamiento de los bonos de vivienda según las necesidades y características de la población (asociada a las conclusiones 1, 2, 3 y 5).			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorizar los recursos de bonos de vivienda para familias que viven en zonas de riesgo, como lo son los bonos de extrema emergencia y también los del artículo 59. Los resultados evidencian que existe una reducción del riesgo de que las personas sean afectadas por inundaciones o ríos contaminados cuando reciben el bono. Esas mejoras se traducen a un mayor bienestar en el corto y largo plazo. Es importante que, desde la rectoría del MIVAH se priorice las necesidades de la población y que estas prioridades sean consideradas por las entidades autorizadas para los proyectos de vivienda. 	<p>Proceso liderado por el MIVAH, junto con la Junta Directiva del Banhvi y las entidades autorizadas.</p>	<p>Mediano</p>	<p>Media</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otorgar bonos de vivienda en función de la zona o región en la que habitan las personas. Por ejemplo, se evidenció que hay efectos mayores en la calidad de la vivienda para personas que viven en zonas rurales y afuera de la región Central, lo cual puede aumentar los efectos de la inversión social. Desde la rectoría del MIVAH y en articulación con la Junta Directiva del Banhvi se sugiere que esta priorización sea realizada bajo las necesidades de la ubicación geográfica de la población. 			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorizar el otorgamiento de los bonos de vivienda para las familias donde la jefa de familia sea mujer. En este caso, el otorgar el bono a una jefatura de hogar mujer tendría efectos positivos sobre su educación y, con esto, se estaría potenciando para que en el futuro las personas mejoren la calidad del empleo. Actualmente, existe una normativa que ampara este tema, como el Reglamento a la Ley n° 7769 de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza y sus Reformas y la Ley n° 7769 de Atención a Mujeres en Condición de Pobreza. Al ser una población vulnerable y donde el bono tiene efectos importantes, es relevante que el MIVAH en conjunto con el Banhvi, coordine con las entidades autorizadas la priorización a este sector de la población. 			
2. Considerar el acceso a fuentes de empleo al otorgar el bono de vivienda a la población (asociada a las conclusiones 4 y 6).			

Recomendación	Responsable y apoyo	Plazo	Prioridad
<ul style="list-style-type: none"> Considerar el lugar en donde se reubica a las personas que deben ser trasladadas de lugar de residencia cuando reciben el bono. Esto en parte porque más de la mitad de las personas indicaron que sus oportunidades de fuentes de empleo e ingresos se mantuvieron y es importante que la población beneficiaria cuente con los ingresos que les permitan tener una buena calidad de vida. 	Proceso liderado por el MIVAH, junto con la Junta Directiva del Banhvi y las entidades autorizadas.	Mediano	Media

