



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

FCS Facultad de
Ciencias Sociales

12 de enero de 2023
FCS-20-2023

M.Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En relación con el oficio CU-2079-2022, en el que se solicita criterio del proyecto de ley denominado Creación del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, Expediente: 23.450, me permito trasladarle las respuestas recibidas hasta esta fecha.

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C.
Archivo

Adjunto: Cuando proceda





9 de enero de 2023
SO-27-2023

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo, en atención al oficio FCS-694-2022, mediante el cual solicita el dictamen sobre el proyecto de Ley denominado "*Creación del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, Expediente N°23.450*", procedo para tales efectos a remitir en formato word el criterio emitido por el docente M.Sc. Eric Gerardo Solera Mata.

Atentamente,

<MARCA_FIRMA_DIGITAL>

Dr. Mauricio López Ruiz
DIRECTOR

Svh-

- C. M.Sc.Eric Solera Mata, Docente, Escuela de Sociología
Archivo



Proyecto de ley
CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA
Expediente No. 24.450

Análisis y recomendaciones.

Msc. Eric Gerardo Solera Mata,

PRESENTACIÓN:

Hemos procedido a la revisión y análisis del citado proyecto de ley desde nuestro conocimiento y experiencia profesional personal, a modo de un aporte a la consulta redirigida a la Escuela de Sociología, como parte de las diversas instancias universitarias consultadas. Las observaciones se plasman en este documento que pretende la brevedad y la consulta práctica; por ello se estructura en tres apartados constituidos por enumeraciones de tópicos. Para los efectos, nos hemos enfocado en el plano más estructural y general de la propuesta, dejando por ahora de lado una serie de contenidos específicos y puntuales sobre los que se podría haber discurrecido en tono de reconocimiento, crítica y recomendación. En gran medida este enfoque priorizado deriva del mismo balance general que hicimos sobre el proyecto de ley.

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES:

1. Aspectos claves a destacar:

1.1 Sin duda, un imperativo fundamental de política pública en Costa Rica es el logro de una profunda reestructuración y actualización del marco institucional, jurídico y programático sobre vivienda y hábitat, a tenor de los planteamientos conceptuales y estratégicos formulados por las correspondientes instancias internacionales de alto nivel. Tal como el proyecto de ley lo asevera, un eje clave de este proceso lo constituye la búsqueda de una sólida y efectiva vinculación “entre las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda.” (Pág. 3).

1.2 Respecto a lo anterior, también es acertado reconocer como un obstáculo estructural la desarticulación, las atrofias y vacíos que evidencia el entramado institucional y jurídico relacionado con las políticas públicas sobre vivienda y hábitat en Costa Rica. En buena medida, esto deriva de que las principales instituciones relacionadas con este campo tienen un diseño institucional que corresponde a momentos históricos, enfoques conceptuales y estrategias diferentes. La creación de cada una de ellas conllevó, en mayor o menor grado, la superposición respecto a las otras, sin atenderse debidamente el problema de la articulación, sintonía y coherencia, según una perspectiva de conjunto. En consecuencia, la atención de los desafíos de rediseño, compatibilización y actualización no se procesaron de manera suficiente, integral ni profunda.

1.3 En este marco destaca como un factor clave (y un verdadero despropósito desde el punto de vista de la gobernanza) que la institución llamada a ejercer la rectoría de este sector de política pública (actualmente el MIVAH) carezca del estatuto y de instrumentos jurídicos que son indispensables para dicha tarea. Es claro que esto abona sustancialmente a los efectos de ineficiencias, duplicidades y descoordinaciones que menguan la capacidad de respuesta del Estado costarricense frente a las problemáticas de la vivienda y el hábitat.

1.4 El proyecto de ley expresa una voluntad manifiesta de superar estructuralmente estas dificultades, lo que se trasluce en sus formulaciones de principio y de propósitos (más allá de que se les pueda hacer alguna anotación crítica particular), lo que es sin duda relevante y necesario, pero no suficiente, ya que esto depende de las traducciones estratégicas y operativas que se sigan. Aquí encontramos formulaciones que conllevan, a nuestro juicio, riesgos y debilidades sustantivos. A saber...

2. Cuestionamientos sobre la unificación estructural:

2.1 El de mayor relevancia remite al sesgo que implica equiparar articulación institucional con unificación institucional, lo que claramente el proyecto de ley formula al establecer la desaparición del BANHVI y el INVU, cuyas funciones y atribuciones serían absorbidas por el propuesto Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda. Esta perspectiva, es correlativa al también sesgo de equiparar el fortalecimiento de la rectoría de estas políticas públicas con un diseño de jerarquía que amplía los rangos de mandato directo y administrativamente

concentrado de la instancia ministerial.

Los inconvenientes son de amplio calibre, especialmente en los siguientes aspectos:

2.1.1. La creación de esta suerte de “superministerios” (valga el término en su sentido ilustrativo) puede derivar en formas institucionales hipertrofiadas, lentas, inorgánicas e ineficientes.

2.1.2 Se genera un efecto no solo administrativo, sino ante todo político, de concentración y centralización institucional, que desactiva mecanismos claves de balance y distribución equilibrada del poder y la autoridad dentro de un sector de política pública. Esto aumenta sus riesgos en la medida en que un ministerio, con todo y su relevancia en el diseño de gestión estatal, no deja de tener en su alta conducción un patrón de nombramientos de ciclo mediano (periodo de gobierno) y de sustrato político-partidario, lo que puede erosionar los soportes de políticas de Estado de largo plazo, más allá de las definiciones programáticas particulares de cada gobierno. Pese a los vacíos y desaciertos de la institucionalidad actual, no debe desconocerse ni minimizarse el hecho de que tanto el INVU como el BANHVI (aunque con variaciones históricas) han sido plataformas efectivas para consolidar algunas políticas de Estado de larga permanencia.

2.1.3 Pese a sus desarticulaciones y debilidades, el BANHVI, el MIVAH y el INVU son instituciones de diversa naturaleza y sustrato jurídico, técnico y de gestión, lo que implica también diversos alcances, potestades y posibilidades técnicas, financieras y estratégicas. En este respecto, una homogenización bajo la forma ministerial podría empobrecer las potencialidades institucionales, mientras que estas diversas formas jurídico-administrativas son susceptibles de ser sinérgicas y complementarias bajo un modelo de coordinación bien diseñado, que no se cifre meramente en la integración o unificación institucional. Al respecto, conviene tener presente que en el diseño del Estado costarricense no es infrecuente ni irrelevante la confluencia sectorial del ministerio del ramo con otras formas institucionales (entidades autónomas, notablemente), como sucede, por citar un ejemplo, en el sector salud (Ministerio de Salud-CCSS y otros), cuya validez y eficacia ha sido probada históricamente, con especial acento en la pandemia del COVID19.

A pesar de sus debilidades y disfuncionalidades (algunos propios y otros derivados de la misma desarticulación del sector o de las ineficiencias particulares de las otras instituciones de este), el BANHVI es el pivote clave de un sistema de financiamiento de la vivienda, que también tiene aciertos y fortalezas reconocibles en el largo plazo. Nos parece muy cuestionable, desde el punto de vista de la conveniencia, la necesidad y la eficiencia, la absorción de las funciones de un Banco Hipotecario por un ministerio.

Por su parte, el actual INVU (con el nombre que se defina) podría reestructurarse para recuperar, fortalecer y complementar algunas de sus funciones prístinas bajo la forma de un órgano técnico de alto nivel enfocado en la planificación y gestión urbana y el ordenamiento territorial, al tiempo que traslada sus funciones de ahorro y crédito al BANHVI, y deja sin efecto su rol de entidad autorizada del subsector vivienda.

Con ambas instituciones se podría dar continuidad a una sana autonomía y desconcentración en funciones vitales de las políticas públicas de vivienda y hábitat, pero en el marco de modelos de articulación y coordinación, según las buenas prácticas existentes en el diseño del Estado costarricense, que permitan, se nutran y den soporte a la rectoría y liderazgo estratégico del ministerio del ramo, el que a su vez les brinda solidez política a sus quehaceres técnicos.

2.1.4 Asimismo, en términos de viabilidad, sostenibilidad y eficiencia, debe sopesarse la pretendida concentración y ampliación de funciones por parte de un ministerio en el marco de las condiciones actuales y las recientes normativas de regulación y restricción presupuestaria, fiscal y de empleo público.

3. Observaciones acerca de otras condiciones estructurales indispensables:

Si bien el rediseño institucional del sector de vivienda y hábitat es una condición indispensable para avanzar hacia políticas públicas de mayor alcance, pertinencia e impacto, la amplitud de propósitos declarados en el proyecto de ley para el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda no es factible de realizarse (o al menos no de manera suficiente) si no se actúa en otras dimensiones claves, tales como:

3.1 La ampliación y fortalecimiento de las políticas sobre suelo y tenencia, que implica

necesariamente incidir en los mercados inmobiliarios, con especial atención al valor de la tierra y a las especulaciones que se desarrollan en esta materia.

3.2 La urgencia de diseñar nuevos y creativos instrumentos de financiamiento que disminuyan el posible impacto de las fragilidades fiscales que afectan al Estado costarricense. Por ejemplo, la implementación de instrumentos de “captura” o “recuperación” de las plusvalías que generan las políticas públicas de vivienda y hábitat, pero que son fundamentalmente apropiadas por el sector inmobiliario.

3.3 En la perspectiva de un enfoque democrático y de distribución equilibrada del poder en la gestión de las políticas públicas, un elemento clave del rediseño institucional es la definición de espacios efectivos de participación de las poblaciones y sus organizaciones enfocadas en la lucha por la vivienda y el hábitat, con alcance no solo consultivo sino decisorio en lo que corresponda. Este es un tópico aludido muy someramente en el proyecto de ley, pero sin definiciones concretas de espacios institucionales que haga operativo y efectivo este aspecto.

3.4 La reorientación conceptual, estratégica y programática en materia de vivienda, que eleve el perfil de la atención al déficit cualitativo y las intervenciones de mejoramientos de barrios y asentamientos, debido a su mayoritario peso estadístico dentro de la problemática del acceso a la vivienda y el hábitat en Costa Rica. En lo que respecta al déficit cuantitativo, acentuar nuevas modalidades de intervención según segmentos los diversos de población y las oportunidades existentes, tales como la recuperación de viviendas y edificios en desuso para su revitalización y reorientación habitacional, o la implementación de métodos asequibles de alquileres o de “leasing” para ciertos segmentos de los estratos bajos y medio-bajos (hogares jóvenes, personas migrantes, entre otros).

4. Recomendación sobre el proyecto de ley:

Por lo indicado antes, en términos generales la intencionalidad estratégica del proyecto de ley merece ser atendida y traducida en formas jurídicas e institucionales. No obstante, los vacíos, riesgos y dificultades señalados conducen a que, en el diseño concreto de la solución, **no sea recomendable aprobar dicho proyecto de ley**, especialmente por la propuesta de unificación institucional bajo un solo ministerio de todas las funciones y alcances (más otros adicionales) que por ahora se gestionan a través del MIVAH, el BANHVI y el INVU (lo que incluye la eliminación jurídica e institucional de estos dos últimos), cuestión que ha sido debidamente argumentada.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EH Escuela de
Historia

11 de enero de 2023
EH-41-2023

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana
Facultad de Ciencias Sociales

Estimada señora decana:

Reciba un saludo cordial. Le informamos que en relación al oficio FCSD-694-2023, no tenemos criterio especializado para referirnos al tema de la propuesta.

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

M.Sc. Claudio Vargas Arias
Director

pvm

C. Archivo



11 de enero de 2023
ECP-27-2023

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana
Facultad de Ciencias Sociales

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo.

En seguimiento al su oficio FCS-694-2022 donde solicita el criterio de nuestra Unidad respecto al proyecto de ley denominado "*Creación del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda*", Expediente N.º 23.450, me permito informarle que lamentablemente no es posible no fue posible atender su petición, lo anterior debido a que los especialistas consultados tiene diversos compromisos académicos.

Le pido disculpas por los inconvenientes que esta situación pueda causar.

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dr. Gerardo Hernández Naranjo
Director

HN/JLM

C. Señora Anabelle Vargas Campos, Secretaria, Facultad de Ciencias Sociales
Archivo





UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EG

Escuela de
Geografía

4 de enero de 2023
EG-9-2023

Isabel Avendaño Flores
Decana
Facultad de Ciencias Sociales

Estimado(a) señor(a):

Por este medio me complace saludarla y expresarle mis mejores deseos para el año 2023.

Me complace compartirle los comentarios y las observaciones desde la Dirección de la Escuela de Geografía sobre el Proyecto de Ley 23-450 sobre la creación del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda.

Atentamente,

UCR | Firmado
digitalmente

Pascal Olivier Girot Pignot
Cargo

INICIALES

C.
Archivo





UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EG Escuela de
Geografía

EG-9-2023
Página 2

Adjunto: Cuando proceda



**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES POR PARTE DE LA ESCUELA DE GEOGRAFÍA DE LA
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY PARA LA CREACIÓN DEL MINISTERIO
DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA, EXPEDIENTE LEGISLATIVO No. 23.450**

CONSIDERACIONES GENERALES

Este proyecto de ley (23.450) viene a llenar un vacío evidente en materia de desarrollo institucional del país en el tema de urbanismo y vivienda. Están bastante claros los considerandos de los primeros capítulos del proyecto de Ley en cuanto a las deficiencias de la institucionalidad actual, a la necesidad de re-estructurar el MIVAH para crear una entidad con un mandato institucional más fuerte en materia de planificación urbana y territorial. El preámbulo del Proyecto de Ley cita un informe de la Contraloría General de la República (DFOE-SOC-38-2007) en el que señalan que la falta de una ley constitutiva del MIVAH “incrementa el riesgo de una duplicidad de funciones”.

En este sentido, la propuesta de ley responde claramente a una necesidad objetiva y al crear formalmente un Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, se busca fortalecer y aclarar competencias propias del Ministerio y definir sus objetivos, roles y funciones. Por ejemplo, las duplicidades de funciones normativas y de supervisión en materia de desarrollo urbano entre el MIVAH y el INVU han sido objeto de señalamientos de la Contraloría y han tendido a aumentar los costos de transacciones del desarrollo de la vivienda en el país.

También el Proyecto de Ley No. 23-450 define más claros en materia de atribuciones y mecanismos de financiamiento de la vivienda y de supervisión técnica. También permite afianzar temas que hasta ahora no formaban parte de la jurisprudencia nacional, tales como el derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad. Como tal el proyecto de Ley plantea principios orientadores para una verdadera política de desarrollo urbano y de vivienda.

OBSERVACIONES ESPECIFICAS

Si bien está claro que más del 80% de los habitantes de Costa Rica residen en áreas urbanas, y como tal el manejo más estratégico del desarrollo urbano y de la vivienda urbana es urgente. Como tal, el proyecto de Ley es conducente a una mejor gestión público de la planificación territorial y del desarrollo urbano. Asimismo, quisiéramos señalar a continuación aspectos del proyecto de ley que pueden ser mejorados:

1. el concepto de territorio es un concepto que trasciende el área estrictamente urbano y abarca espacios tanto urbano como rurales, silvestre como costeros de nuestro país. Al denominar el Ministerio como a cargo del territorio, tiende a limitar su concepto al de



hábitat urbano. Y existen otras instituciones con atribuciones en materia territorial tales como el INDER o el SINAC, las cuales no se mencionan explícitamente en el texto del proyecto de Ley. EN este sentido sería mejor calificar el ministerio a cargo del desarrollo territorial urbano, o del urbanismo, hábitat y vivienda.

2. En la página 20 el proyecto de Ley incluye una sub-sección sobre vivienda adecuada, visión de hábitat y derecho a la ciudad. Llama la atención que equipara el derecho a la ciudad a las garantías constitucionales en materia ambiental, contenidas en el Artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica. Sin embargo, el artículo se refiere al derecho de la ciudadanía a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo cual no es únicamente competencia de este nuevo ministerio sino que son compartidas con el MINAE.
3. La creación del Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI) responde precisamente a mejorar el manejo estratégico del suelo y el seguimiento al mercado inmobiliario en el país. Esto desde luego es un avance importante, ya que tienen relación directa con la valoración del suelo y por consecuencia la fijación de impuestos territoriales y municipales. Sin embargo, no menciona el proyecto de ley el complejo entramado entre el Ministerio de Justicia y en particular su dependencia la Dirección Nacional del Catastro y el Instituto Geográfico Nacional, y la gestión tributaria de las municipalidades. El proyecto de ley no menciona tampoco el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) que debería proveer la información requerida para muchas de las funciones de planificación y gestión tributaria propuestas en el texto.
4. Tampoco menciona el proyecto de Ley instituciones importantes como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) que tiene una función central en el desarrollo territorial rural. De hecho existe una Política Nacional de Desarrollo Territorial Rural 2015-2030 que tampoco está mencionada en los antecedentes del texto del proyecto de ley. Es importante recordar que existen importantes traslapes en atribuciones entre el INDER y el Ministerio de Territorio, Habitat y Vivienda, particularmente en materia de infraestructura en zonas rurales y centros urbanos secundarios en zonas fuera de la GAM.
5. Tampoco menciona las funciones reguladoras que tienen las instituciones autónomas en las ciudades portuarias de Limón (JAPDEVA), Puntarenas, Caldera y Quepos (INCOP) y Golfito (JUDESUR). Tampoco menciona al ICT que sigue siendo responsable supervisar la confección de los planes reguladores costeros. Da la impresión que la problemática urbana y de vivienda es exclusivamente un problema del GAM. Y claramente, las ciudades portuarias mencionadas tienen importantes problemas de acceso a la vivienda y un déficit histórico en materia de ordenamiento territorial.
6. En el Capítulo Sexto sobre Derogaciones y Modificaciones, llama la atención en particular el Artículo 31 sobre la reforma a la Ley 4366 sobre la División Territorial Administrativa. Si bien incorpora el ente rector que es el Instituto Geográfico Nacional, que fungirá como sede administrativa de la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, conformada por el Ministro de Territorio, Habitat y Vivienda, el Director del Instituto Geográfico Nacional, y el Director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Sin embargo, no se mencionan los recursos necesarios para poner a funcionar dicha comisión. Las municipalidades tendrán un rol subsidiario, ya que no estarán representadas en la



Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, ni por sus asociaciones como la Unión Nacional de Gobiernos Locales o la ANAI.

7. En suma, este proyecto de ley responde sin duda a una necesidad urgente. Sin embargo, deja por fuera una serie de instituciones claves en materia de ordenamiento territorial (INDER, ICT), gestión urbana y portuaria (JAPDEVA, INCOP, JUDESUR) y gestión de la información geoespacial y estadísticas (IGN, INEC). Más preocupante es la tendencia a un mayor centralismo, y un rol marginal asignado a las municipalidades en materia de planificación territorial. Este proyecto de ley debería explorar formas de reforzar tanto la creación de una autoridad metropolitana en la GAM como la creación, mediante la reforma o modificación de leyes constitutivas de JAPDEVA, INCOP y JUDESUR de autoridades regionales en zonas portuarias importantes del país, pero también ciudades secundarias como Liberia, San Carlos, Guápiles y San Isidro del General para que se puedan impulsar planes regionales de ordenamiento territorial. Muchos de los problemas urbanos futuros vendrán de la falta de atención a estas zonas costeras turísticas y estas ciudades secundarias del país