INFORME Nro. DFOE-EC-IF-00034-2016

23 DE DICIEMBRE, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER OPERATIVO REALIZADA EN EL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI), SOBRE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA EN EL OTORGAMIENTO DE BONOS DE VIVIENDA

2016

FRANCISCO JAVIER HERNANDEZ HERRERA (FIRMA)

Firmado digitalmente por FRANCISCO JAVIER HERNANDEZ HERRERA (FIRMA)

Carlos Arturo Guerrero Bazo

Firmado digitalmente por Carlos Arturo Guerrero Bazo
Fecha: 2016.12.23 11:38:07 -06'00'

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN……1

ORIGEN DE LA AUDITORÍA……..…..1

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA……..…1

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA……..2

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA……..…2

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA……..2

METODOLOGÍA APLICADA……3

2. RESULTADOS……6

TEMA 1: CALIDAD Y ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA Y A SERVICIOS EN EL ENTORNO GEOGRÁFICO……..6

HALLAZGO 1.1: EXISTEN DEBILIDADES EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE VIVIENDA, LO QUE LIMITA PARCIALMENTE LA INTEGRACIÓN AL ENTORNO Y A LAS OPORTUNIDADES DE CRECIMIENTO……6

TEMA 2: EDICIÓN DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE BONOS DE VIVIENDA EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN META……..14

HALLAZGO 2.1. LA GESTIÓN DEL MODELO COSTARRICENSE PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA HABITACIONAL DE LOS GRUPOS MARGINALES TIENE "OPORTUNIDADES DE MEJORA"……..…14

3. CONCLUSIONES……17

4. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES……..……18

DISPOSICIONES……..……19

AL SEÑOR LUIS ÁNGEL MONTOYA MORA, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA O A QUIEN OCUPE SU CARGO……..19

RECOMENDACIONES……19

AL SEÑOR LUIS ÁNGEL MONTOYA MORA, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA O A QUIEN OCUPE SU CARGO……..……..19

CUADROS

CUADRO NRO. 1 LISTA DE PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL ENCUESTADOS……5

CUADRO NRO. 2 EFICACIA DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE BONOS DE VIVIENDA EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN META…….....14

CUADRO NRO. 3 EFICACIA DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE BONOS DE VIVIENDA EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN META PUNTUACIONES POR ÁREA CRITICA DE SERVICIO……..……15

IMÁGENES

IMAGEN NRO. 1 VARIABLES CRÍTICAS DE CALIDAD…… 4

IMAGEN NRO. 2 ESTADO DE ÁREA RECREATIVA DE PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL……..... 10

IMAGEN NRO. 3 ESTADO DE CALLES DE ACCESO A PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL……..12

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La presente auditoría tuvo como propósito determinar si el modelo costarricense para la solución del problema habitacional de los grupos marginales, es eficaz y eficiente en función de las necesidades de la población meta, a partir de una valoración realizada desde la perspectiva de los usuarios. El análisis realizado abarcó los proyectos de vivienda aprobados al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), N° 7052 y que fueron entregados a sus beneficiarios entre los años 2014 y 2015.

El presente estudio aplica un enfoque para valorar la eficacia del servicio que presta el BANHVI en la solución del problema habitacional, en función del valor agregado que éste brinda a sus usuarios, incorporando adicionalmente, criterios de eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Lo anterior, implica la valoración de los usuarios en lo referente a las áreas y variables que consideran críticas por su incidencia en la prestación del servicio.

¿Por qué es importante?

La temática del presente estudio es de relevancia, en virtud de la multidimensionalidad de la pobreza y de la cantidad de familias sin hogar en el país, así como por la cantidad de los recursos públicos invertidos por el Sistema Nacional Financiero de la Vivienda (SFNV) en la reducción del déficit habitacional (¢227.250,8 millones durante los últimos 11 años).

Asimismo, es importante en virtud de que la utilización de recursos públicos para la construcción de viviendas de interés social en ambientes carentes de planificación integral, aumenta el riesgo de que estas sean abandonadas, o alquiladas, lo cual desvirtúa la razón de ser de la política pública de otorgamiento de bonos y soluciones de vivienda y vuelve ineficaz el modelo costarricense.

El estudio realizado también resulta útil para generar insumos en el análisis de la efectividad del modelo país de atención de la problemática de vivienda.

¿Qué encontramos?

En términos generales los resultados obtenidos a partir de la percepción de los beneficiarios de las soluciones de vivienda, permiten afirmar que las viviendas entregadas en el período 2014-2015, en proyectos financiados al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7062, contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de dichos beneficiarios en virtud del acceso a diferentes servicios con los que cuentan las referidas soluciones de vivienda, tales como, agua potable, evacuación de aguas negras y pluviales, energía, acceso a internet, servicios de salud, educación, seguridad, infraestructura de transporte a lo interno del proyecto; todo lo anterior bajo un análisis multidimensional.

Asimismo, el estudio realizado permite concluir que hay una limitada coincidencia entre la percepción de los usuarios de las soluciones de vivienda, y los objetivos de las políticas y estrategias institucionales diseñadas para tales fines, tanto en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos como en la estrategia "Puente al Desarrollo", las cuales pretenden, facilitar el acceso a vivienda para personas y hogares de hombres y mujeres de todos los estratos socioeconómicos, observando con especial interés la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad; así como atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional. No obstante, hay varios servicios relacionados que, tanto el SFNV como las autoridades de Gobierno, pueden mejorar, tales como las fuentes de empleo y el estado de la infraestructura de acceso a los proyectos desde las comunidades aledañas, sin ser estos los únicos rubros por mejorar.

En virtud de lo anterior, el servicio del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta, de conformidad con la valoración de los beneficiarios de bonos de vivienda, como usuarios de los servicios contemplados en las Variables Críticas de Calidad (VCC) analizadas en esta auditoría, obtiene en la medición de su eficacia un puntaje de 67,4 puntos, la cual indica que deben tomarse acciones inmediatas de mejora según los criterios de riesgo establecidos para este estudio.

En este orden de ideas, se determinó que dentro de las VCC analizadas, la de "Servicios del Entorno" es la que más baja puntuación recibe, lo anterior por las escazas ofertas de empleo en las zonas geográficas de ubicación de los proyectos, por la calidad del servicio de transporte público y por el estado de las calles y aceras que comunican al proyecto de vivienda con las comunidades vecinas.

Finalmente se determinó que en los proyectos Las Piñuelas, Las Terrazas, Don Carlos, Valle Dorado II, El Tablazo y Los Pinos se requieren "Acciones Inmediatas de Mejora", dada la baja calificación general de los habitantes de la calidad de los servicios recibidos en dichos núcleos habitacionales.

¿Qué sigue?

Con el fin de mejorar la selección de nuevos proyectos de vivienda a ser financiados con recursos del SFNV se está disponiendo al Gerente General del BANHVI, que se incluya en los informes que se someten a conocimiento de la Junta Directiva para el otorgamiento de recursos públicos al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052 un resumen detallado de las conclusiones de los informes técnicos elaborados por los diferentes actores involucrados en el proceso para cada caso específico, , haciendo énfasis en la oferta existente de los siguientes servicios: acceso a servicios de salud pública, acceso a educación pública, condiciones de suministro de agua, electricidad, recolección de residuos sólidos, acceso a telefonía móvil y fija, acceso a internet, estado de las carreteras y aceras, transporte público remunerado modalidad autobús, y sobre las fuentes de empleo temporales y permanentes.

Asimismo, se le dispone al BANHVI la elaboración y aplicación de un procedimiento de "evaluación de campo" de las condiciones físicas de los proyectos de vivienda financiados por el SFNV al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052, que incluya, como mínimo, la verificación del estado de las aceras y calles del proyecto y de acceso del proyecto, el suministro de servicios públicos a las viviendas del proyecto, el estado de las áreas recreativas del proyecto, el estado de los sistemas de evacuación de aguas pluviales del proyecto, de tal forma que el BANHVI cuente con información que le permita realizar las coordinaciones necesarias con los responsables de la prestación optima de dichos servicios.

Finalmente, se recomienda que el BANHVI lleve a cabo las acciones pertinentes para coordinar con las autoridades correspondientes, el mantenimiento de las áreas recreativas de los proyectos de vivienda utilizados en la muestra de este estudio, así como las aceras y calles de acceso, según los resultados de esta auditoría.

INFORME Nro. DFOE-EC-IF-00034-2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER OPERATIVO REALIZADA EN EL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI), SOBRE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA EN EL OTORGAMIENTO DE BONOS DE VIVIENDA.

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La auditoría realizada es relevante, en virtud de la multidimensionalidad de la pobreza y de la cantidad de familias sin hogar en el país, así como por la cantidad de los recursos públicos invertidos por el Sistema Nacional Financiero de la Vivienda (SFNV) en la reducción del déficit habitacional (¢227.250,8 millones durante los últimos 11 años).

1.2. Asimismo, es importante en virtud de que la utilización de recursos públicos para la construcción de viviendas de interés social en ambientes carentes de planificación integral aumenta el riesgo de que estas sean abandonadas, o alquiladas, lo cual desvirtúa la razón de ser de la política pública de otorgamiento de bonos y soluciones de vivienda y vuelve ineficaz el modelo costarricense.

1.3. El estudio realizado también resulta útil para generar insumos en el análisis de la efectividad del modelo país de atención de la problemática de vivienda.

1.4. La auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República, los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428 y corresponde a la cartera de proyectos del Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el año 2016.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.5. La auditoría tuvo como propósito determinar si el modelo costarricense para la solución del problema habitacional de los grupos marginales, es eficaz y eficiente en función de las necesidades de la población meta[1].

[1] Para los efectos de este informe, la eficiencia se evalúa en función de la satisfacción manifestada por los beneficiarios de bonos de vivienda otorgados en el marco de la Ley N° 7052, mientras que la eficacia a la luz del uso y aprovechamiento de los recursos adicionales incorporados en las soluciones de vivienda para atender las necesidades de las familias beneficiadas.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1.6. La presente auditoría se orientó a determinar la eficacia y eficiencia de las soluciones de vivienda otorgadas a beneficiarios del artículo 59 de la Ley N° 7052, esto en función de las necesidades de la población meta, a partir de una valoración realizada desde la perspectiva de los usuarios de las condiciones de la vivienda y de los servicios recibidos en el proyecto y en su entorno. Para tales efectos, se determinó en primera instancia cuáles eran los beneficiarios del citado servicio y sus necesidades, así como las variables críticas necesarias para la prestación del servicio.

1.7. El análisis realizado abarcó los proyectos de vivienda aprobados al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), N° 7052 y que fueron entregados a sus beneficiarios en los años 2014 y 2015.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.8. Como aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría se tuvo la colaboración por parte de las autoridades del BANHVI en cuanto a la oportunidad de la información suministrada.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

1.9. El Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) se constituye en la Ley N° 7052, y según el artículo 1 de dicha ley *"… tendrá como objetivo principal fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios"*.

1.10. El BANHVI es el ente rector del SFNV y se constituye como una entidad de Derecho Público, de carácter no estatal, con personalidad jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa. La Ley N° 7052, específicamente en los artículos 5, 6, 7 y 8 delimitan el accionar del BANHVI, el cual se enmarca, en términos generales, a la canalización de recursos financieros hacia las entidades autorizadas[2] para que éstas a su vez los destinen a las operaciones propias de dicho Sistema; administrar los recursos asignados por la ley para invertirlos en bonos de vivienda; promover y financiar a las entidades autorizadas, garantizar las operaciones de esas entidades en los términos establecidos por la ley y sus reglamentos; velar permanentemente por el correcto funcionamiento de las entidades autorizadas y hacer los estudios necesarios para la evaluación y perfeccionamiento de sus operaciones.

---

[2] Las entidades autorizadas son aquellas entidades públicas y privadas facultadas por el BANHVI para operar dentro del SFNV. Según la ley, podrán optar por la condición de entidades autorizadas las siguientes: asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, los bancos comerciales del Estado y los privados, así como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las cooperativas y asociaciones solidaristas.

1.11. Según la Encuesta Nacional de Hogares del año 2014 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)[3], en Costa Rica existían, al 31 de diciembre de 2014, 1.399.271 viviendas, de las cuales 4.335 eran tugurios o cuarterías; 124.306 se encontraban en precario o eran cedidas/prestadas (situación que afectaba a 424.131 personas) y; 105.576 viviendas no tenían servicios básicos[4] o eran deficientes (lo que afectaba a 363.234 personas).

1.12. Durante los últimos 11 años el SFNV ha financiado, al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052, 330 proyectos de vivienda, siendo que la mayoría (212) corresponden a casos de extrema necesidad y 38 a erradicación de tugurios. El total de proyectos señalados han implicado la erogación de ¢227.250,8 millones y han beneficiado aproximadamente a 16.681 familias, especialmente, de las provincias de San José y Puntarenas[5].

METODOLOGÍA APLICADA

1.13. La auditoría se realizó conforme a la normativa aplicable y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Manual de Procedimientos de Auditoría de la Contraloría General de la República, la Ley General de Control Interno N° 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público.

1.14. La metodología utilizada en la presente auditoría, realiza una valoración de la eficacia y eficiencia del otorgamiento de viviendas de interés social amparado a lo establecido en el artículo 59 de la Ley N° 7052. Para ello, determina en primera instancia, las áreas y aspectos propios del servicio en función de las condiciones que los usuarios identifican como críticas para la adecuada prestación del servicio, lo cual resulta novedoso desde el punto de vista de la presente auditoría, puesto que se incorpora la perspectiva del usuario sobre el servicio como tal.

1.15. Para efectos de esta auditoría, se denomina como Variables Críticas de Calidad (VCC) a las áreas y aspectos considerados como críticos por los usuarios para la adecuada prestación del servicio, incluyendo no solo aspectos relativos a la vivienda de tipo constructivo, sino también aspectos del entorno del proyecto de vivienda, propios de la comunidad en la que se encuentra ubicado.

1.16. En la siguiente figura, se muestran las VCC establecidas, las cuales serán objeto de revisión en la presente auditoría:

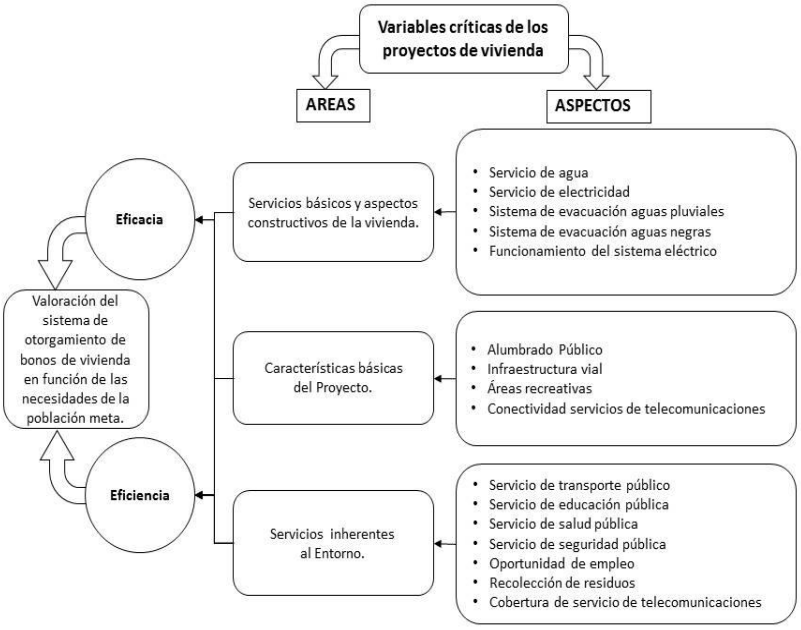
---

[3] Finalizada en el mes de julio de 2014.

[4] Dicha categorización es del INEC y se mide en función del tipo de abastecimiento de agua, fuente de donde proviene el agua, el tipo de servicio sanitario y la tenencia de baño.

[5] Información suministrada por BANHVI.

Figura N° 1
Variables críticas de calidad



1.17. La determinación de las necesidades de los usuarios y sus valoraciones sobre las condiciones en las que se brinda el servicio de otorgamiento de viviendas de interés social, se realizó mediante instrumentos de consulta que fueron diseñados, probados y validados con beneficiarios del Proyecto de vivienda La Zamora.

1.18. Los instrumentos de recolección de información indicados, se aplicaron posteriormente en 10 proyectos de vivienda de interés social, según lo establecido en el artículo 59 de la Ley N° 7062 y entregados a los beneficiarios que habitaban proyectos de vivienda en los años 2014 y 2015. En total se realizaron 115[6] entrevistas a dichos beneficiarios o a quienes forman parte del núcleo familiar de los mismos, según se muestra en el cuadro siguiente:

[6] La determinación de los proyectos y de los beneficiarios se hizo al azar mediante métodos estadísticos; los resultados de la encuesta tienen un nivel de confianza del 95% y un margen de error de un 5%, respecto de la población total de proyectos de vivienda entregados a sus beneficiarios en los años 2014 y 2015, al amparo de lo indicado en el artículo 59 de la Ley N° 7052.

Cuadro N° 1
Lista de proyectos de vivienda de interés social encuestados

Proyecto de vivienda	Ubicación	Personas encuestadas
Las Terrazas	Parrita, Puntarenas	8
Don Carlos	Sarapiquí, Heredia	6
La Zamora	Santo Domingo, Heredia	19
El Tablazo	Acosta, San José	13
Valle Dorado II	Bagaces, Guanacaste	26
Calle Lajas	Escazú, San José	9
Las Piñuelas	Santa Cruz, Guanacaste	10
Tres Esquinas	San Carlos, Alajuela	7
Los Pinos	Buenos Aires, Puntarenas	7
El Beneficio	Paraíso, Cartago	10
Total		**115**

Fuente: **CGR con información suministrada por el BANHVI.**

1.19. Por su parte, para obtener información de los beneficiarios de bonos de vivienda, el BANHVI cuenta con dos instrumentos, a saber: las *"Encuestas de satisfacción de los clientes finales del BANHVI*" y el procedimiento del Departamento Técnico P-FOS-DT-01 "*Evaluación de campo de casos individuales*"; sin embargo, ninguno de ellos contempla la valoración de los beneficiarios en relación con los servicios y las condiciones del proyecto o del entorno en el que se ubica el proyecto de vivienda.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.20. Los resultados de la auditoría se expusieron verbalmente el día 22 de diciembre de 2016, en la Gerencia General del Banco Hipotecario de la Vivienda a los siguientes funcionarios: Lic. Luis Luis Montoya Gerente General; Alexander Sandoval Loría, Gerente Financiero, Pamela Quirós Espinoza, Dirección FOSUVI y Gustavo Flores Oviedo, Auditor Interno.

1.21. El borrador del presente informe se remitió al Lic. Luis Montoya, Gerente General del Banco Hipotecario de la Vivienda, mediante el oficio N°. 16811 (DFOE-EC-0963) del 16 de diciembre de 2016, con el propósito de que en un plazo no mayor de tres días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Económicos las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

1.22. Mediante oficio GG-OF-1125-2016 (NI 35562), del 21 de diciembre de 2016, el Gerente General del Banco Hipotecario de la Vivienda, remitió a esta Contraloría General las observaciones que se consideraron necesarias sobre el citado borrador del informe. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados en dicho oficio se detalla en el Anexo N° 2 de este informe.

2. RESULTADOS

TEMA 1: CALIDAD Y ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA Y A SERVICIOS EN EL ENTORNO GEOGRÁFICO

HALLAZGO 1.1: EXISTEN DEBILIDADES EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE VIVIENDA, LO QUE LIMITA PARCIALMENTE LA INTEGRACIÓN AL ENTORNO Y A LAS OPORTUNIDADES DE CRECIMIENTO

2.1 En relación con la priorización de los recursos públicos utilizados para el otorgamiento de bonos en el año 2013, se emitió la Directriz 27 MS-MIVAH, denominada *"Especificaciones técnicas y lineamientos para la escogencia de tipologías arquitectónicas para la construcción de vivienda y obras de urbanización, financiadas mediante la aplicación del sistema financiero nacional para la vivienda"*, la cual cita, en sus artículos 2 y 3, lo siguiente :

> *Artículo 2º—Población Objetivo. "… Las familias potenciales beneficiarias de proyectos de vivienda deberán ser, preferiblemente, habitantes de las zonas circundantes, con el fin de mantener, en la medida de lo posible, las redes sociales y económicas ya construidas y evitar el desarraigo.*
>
> *Artículo 3º—Criterios para la selección de terrenos… / Para la adecuada selección de los terrenos donde se ubicarán los proyectos se deberá, en primera instancia, observar toda la normativa que dicten los respectivos planes reguladores de las zonas donde se van a desarrollar. Además se deberán estudiar y tomar en cuenta, mediante la utilización de criterios idóneos, factores tales como la ubicación de fuentes de trabajo, la cercanía del sitio de proyecto a centros urbanos, el equipamiento social existente en el sitio, así como su capacidad de ampliación (centros de salud, escuelas, colegios, comercio), el grado de desarrollo urbano o rural de la zona, las rutas y medios de transporte disponibles, la presencia de infraestructura física que permita su utilización máxima, en la medida de lo posible, sin recurrir a la ampliación de la capacidad instalada antes de la construcción del proyecto (en referencia al caso de redes de agua potable, redes de suministro eléctrico y carreteras)… / En cuanto a aspectos de salud pública y ambiente, se deberán considerar las condiciones de disposición y tratamiento de desechos sólidos y líquidos…*

2.2 La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 (PNVAH)[7] y su plan de acción Asentamientos Humanos 2013-2030, prioriza la emisión de lineamientos dirigidos a facilitar el acceso a vivienda adecuada para personas y hogares de todos los estratos socio-económicos, observando con especial interés la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad y exclusión social. En ese sentido, tiene un énfasis en el impulso a la dotación de

[7] Publicada en la Gaceta N° 47 del 7 de marzo de 2014.

vivienda que integre en su concepción, de manera coordinada, las tres funciones básicas que se requieren, a saber: "Residencia - Producción Económica - Acceso a Servicios". Derivado de lo anterior, se establece que en la planificación integral de los proyectos de vivienda se procurará, entre otros:

- ✓ Respetar la recuperación de espacios públicos (zonas verdes, espacios de recreación, y otros), para el beneficio de la población (Eje Sociocultural).
- ✓ Incrementar el acceso a asentamientos humanos que integren de manera coordinada las funciones de residencia, producción económica y acceso a servicios que se requieren para su pleno desarrollo (Eje Físico Espacial).
- ✓ Procurar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en consonancia con el desarrollo de la vivienda sustentable (Eje Ambiental).

2.3 Por su parte, el Eje 3.8.6. de la estrategia nacional para la reducción de la pobreza conocida como "Puente al Desarrollo", propone el acceso de las familias en pobreza extrema a condiciones dignas de vivienda que les garanticen protección y seguridad, así como al patrimonio como una solución efectiva que crea condiciones para la sostenibilidad de la calidad de vida. Implica además, un conjunto de esfuerzos orientados a buenas prácticas del ordenamiento territorial, y la oferta de servicios en infraestructura básica necesaria para el mejoramiento de la calidad de vida.

2.4 En el 100% de los casos considerados en la muestra estudiada, se determinó que la Junta Directiva del BANHVI, al momento de autorizar la financiación de los proyectos de vivienda, fundamentó sus decisiones en informes técnicos acerca de la viabilidad financiera y constructiva de dichos proyectos, no habiendo referencia en la materia específica de la dotación de servicios a informes específicos elaborados por los distintos actores del proceso, sea Desarrolladores, Entidades Autorizadas o el mismo BANHVI. No obstante, es importante señalar que en esos informes no se valoran exhaustivamente aspectos relacionados con la ubicación del proyecto, la distancia a la que se encuentra de los centros educativos, de salud, comercios, centros religiosos, acceso a transporte público, ni fuentes de empleo de la zona geográfica cercana[8], lo cual podría limitar el efecto positivo sobre las condiciones de vida de los beneficiarios de recursos del SFNV.

- ***Debilidades en la prestación de "Servicios Básicos y Constructivos de la Vivienda"***

2.5 En la auditoría efectuada se determinó, con base en las consultas realizadas a los beneficiarios de bonos de vivienda al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7762 y en relación con la VCC denominada "Servicios Básicos y Constructivos de la Vivienda", lo siguiente:

[8] Ver informes del Departamento Técnico del BANHVI acerca de los proyectos Valle Dorado II, El Tablazo y La Zamora, números DF-DT-IN-0060-2013, DF-DT-IN-0089-2012 DF-DT-IN-103-2012, respectivamente.

a. El 56,5% (65 de 115) de los entrevistados considera que el servicio de agua potable recibido es continuo, mientras que 43,5% (50) restante considera que hay algún grado de discontinuidad en el flujo recibido; asimismo, 20,9% (24) consideran que dicha discontinuidad afecta la calidad de vida de su núcleo familiar, lo que refleja una eficiencia del 71,6% en la prestación de este servicio fundamental para la higiene y la salud.

b. En lo relativo a la calidad del agua, el 78,2% (90) considera que la calidad del agua cumple con sus requerimientos de limpieza y carencia de olores, mientras que los restantes 25 beneficiarios (21,7%) considera que el agua recibida carece de buen olor, sabor y apariencia, limitándose a este porcentaje de beneficiarios el acceso a mejores condiciones de higiene y salud

c. Al ser la energía eléctrica un aspecto crítico para mejorar la calidad de vida de los habitantes resulta relevante su continuidad y calidad. Sobre este particular, es importante destacar que el 91,3% (105) de los beneficiarios consultados, indicaron que existe continuidad en el flujo eléctrico, sin embargo el 8,7% (10) considera que la frecuencia de las interrupciones existentes en dicho suministro les impiden desarrollar sus actividades cotidianas de aseo, cocción de alimentos, estudio y disfrute del ocio entre varios.

d. En lo referente a la capacidad de la vivienda para la evacuación de las aguas pluviales, se determinó que el 84,3% (97) de los entrevistados considera que el inmueble tiene suficiente capacidad de evacuación de las aguas llovidas; mientras que 15,7% (18) ha visto afectada la eficiencia operativa de este sistema en sus viviendas por fallos.

e. En lo relativo al funcionamiento de los sistemas de aguas negras se determinó una menor eficiencia del sistema por cuanto, solo el 70,5% (81) de los beneficiarios consideran que los sistemas de evacuación de aguas negras funcionan de forma apropiada, habiendo 34 beneficiarios (29,5%) que se han visto afectados por falta de capacidad de este sistema de cumplir sus funciones; considerando lo anterior, la eficiencia de este servicio es de 62,3%, por lo que se requieren acciones por parte del BANHVI para mejorar el desempeño.

- ***Debilidades en la prestación de los servicios que componen las "Características Básicas del Proyecto".***

2.6 En la auditoría efectuada, se determinó con respecto a la VCC denominada "Características Básicas del Proyecto" y con base en las consultas realizadas a los beneficiarios de bonos de vivienda al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7762, lo siguiente:

a. En lo relativo a los servicios de telecomunicaciones, el 84,3% (97) de los entrevistados consideran que siempre o casi siempre hay cobertura de la telefonía móvil, lo cual le permite, a la mayoría de entrevistados, estar

comunicados; por otro lado solo el 52,6% (72) de los entrevistados considera que siempre o casi siempre hay conexión a internet. Sobre el particular, debe indicarse que 29 de los 115 entrevistados (25,2%) desconocen si este servicio se presta o no. Además, para el 24% (28) de los entrevistados, la carencia de dicho servicio constituye una limitación para el acceso a las tecnologías de comunicación en desarrollo.

b. En cuanto al alumbrado público el 89,5% (103) de los entrevistados consideran que las lámparas del alumbrado público funcionan adecuadamente, lo cual constituye un factor que contribuye con una percepción positiva de seguridad en los habitantes del proyecto; sin embargo, la eficiencia de dicho servicio se reduce, pues 86,1% de los beneficiarios consideran que la calidad de la iluminación no es la requerida para satisfacer sus necesidades.

c. En cuanto a la infraestructura de traslado a lo interno del proyecto, calles y aceras, los resultados indican un alto grado de satisfacción respecto de las condiciones de dichas infraestructuras, concretamente, en lo referente a aceras, ya que el 98,2% de los entrevistados coinciden en que las aceras están disponibles, mientras que para las calles el porcentaje de satisfacción es de 93%.

d. En lo referente a los espacios dedicados a las áreas recreativas (zonas verdes, o parques) si bien un 75,6% (91) de los entrevistados considera que las mismas están siempre disponibles, el 44,6% (49) de los entrevistados, considera que su estado no es el mejor, lo cual reduce la eficiencia de la utilización de dichos espacios. Además, el 13,1% (15) considera que esos espacios no están disponibles. Considerando lo anterior, la eficiencia de estos espacios públicos es del 37,8% por lo que se deben tomar las acciones requeridas para recuperarlos y hacer que los mismos entreguen sus beneficios a los habitantes de los proyectos de vivienda.

e. En la siguiente imagen se muestra, a modo de ejemplo, las condiciones del área recreativa del proyecto Tres Esquinas en La Fortuna de San Carlos.

Figura N° 2
Estado de área recreativa de proyecto de vivienda de interés social

Fuente: CGR en visitas realizadas a proyectos de vivienda de interés social

- *Debilidades en la prestación de los servicios que componen las "Inherentes al Entorno".*

2.7 En la auditoría efectuada, se determinó con respecto a la VCC denominada "Servicios Inherentes al Entorno" y con base en las consultas realizadas a los beneficiarios de bonos de vivienda, al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7762, lo siguiente:

a. En lo relativo a los servicios que reciben los habitantes de proyectos de vivienda de su entorno, es decir, dentro de la comunidad a la que pertenecen, los resultados son mayoritariamente positivos, en virtud de que en general se trata de familias que no fueron desarraigadas de sus comunidades de residencia anterior.

b. En línea con lo anterior, específicamente en lo atinente al desarrollo educativo de los miembros de las familias beneficiarias de los proyectos estudiados, el resultado obtenido puede considerarse como positivo ya que, en lo que respecta al acceso a servicios de Educación Pública, el 77,4% (89) de los beneficiarios no tuvieron contratiempo en que sus hijos continuaran recibiendo servicios de educación pública en el centro educativo en el que se encontraban antes del traslado a su vivienda actual; sin embargo, para el 41,7% de los beneficiarios (48) entrevistados, la ubicación de los mismos es lejana, lo cual reduce la eficiencia de la prestación de dicho servicio, misma que se estimó en 53,8%.

c. En este mismo orden de ideas, en lo que respecta a los servicios de salud pública, el 83,5% (96) de los beneficiarios dijeron haber recibido estos servicios cuando los han requerido, mientras que solo 12 manifestaron no haberlo recibido cuando lo solicitaron. Sin embargo, para el 31,3% (36) la ubicación de los mismos es lejana, estos factores inciden negativamente en la prestación del servicio provocando que la medida de eficiencia sea del 49,9%.

d. Por otro lado, se evidencia de la encuesta realizada la insatisfacción de los beneficiarios respecto a dos temas del entorno; el primero relacionado con la ausencia de fuentes de empleo y el segundo relacionado con la funcionalidad de las calles y aceras que dan acceso desde la comunidad más cercana al proyecto de vivienda.

e. En el primero de los casos solo el 7,8% (9) de los entrevistados consideran que en las comunidades aledañas al proyecto de vivienda en el que residen hay fuentes de empleo, mientras que el 83,5% (96) consideran que no hay opciones de empleo o son apenas para trabajos ocasionales; un 8,7% (10) de los entrevistados manifestó no haber buscado fuentes de trabajo. Sobre el particular debe resaltarse la importancia de que los habitantes de los proyectos de vivienda cuenten con fuentes de empleo de tal forma que la ausencia de este no sea un elemento que se convierta en motivo de abandono de la vivienda entregada por el SFNV.

f. En cuanto a los medios usados por los habitantes para la locomoción desde las comunidades aledañas hacia el proyecto, la información suministrada por los beneficiarios indica que en lo referente a aceras, el 48,7% (46) de los entrevistados considera que las mismas permiten el traslado de los habitantes desde las comunidades cercanas hacia el proyecto y 22 de 115 (19,1%) consideran que las mismas se encuentran en buen estado, habiendo 51,3% que considera que esta infraestructura se encuentra en mal estado o del todo no existe. Dicha situación afecta la eficiencia del traslado de las personas desde el proyecto hacia las comunidades vecinas, limitando las actividades cotidianas de los habitantes de los proyectos, el indicador de eficiencia de esta variables es 19,1%.

g. En lo relativo a las calles de acceso al proyecto, el 43,5% de los entrevistados (50) considera que éstas permiten el traslado y se encuentran en buen estado; sin embargo, 56,5% (65) considera que el estado de las calles no es el adecuado, situación que limita la eficiencia de la prestación de dicho servicio y afecta el desarrollo de las actividades cotidianas de los beneficiarios de proyectos de vivienda, considerando lo anterior, el indicador de eficiencia respectivo se estimó en 43,5 %.

h. En la siguiente imagen se muestra, a modo de ejemplo, las condiciones de las calles de acceso de los proyectos Las Terrazas en Parrita y Los Pinos en Buenos Aires de Puntarenas:

Figura N°3
Estado de calles de acceso a proyectos de vivienda de interés social

Fuente: CGR en visitas realizadas a proyectos de vivienda de interés social

i. En lo relativo a la seguridad ciudadana percibida por los entrevistados, el 68,69% (79) de los beneficiarios se sienten seguros dentro del proyecto, haya o no presencia policial; sin embargo, el 31,3% (36) de los beneficiarios tienen una percepción de inseguridad a pesar de que el 25,2% (29) de éstos últimos aceptan que hay vigilancia pública constante.

j. El 86% de los entrevistados considera que el servicio de recolección de basura es bueno o muy bueno.

k. El 81,8% (94) considera que el horario y frecuencia de transporte público, modalidad autobús, satisface sus necesidades de transporte. Para el 50,4 % (58 de 115) el desplazamiento para acceder al mismo es mínimo, mientras que un 36,5% (42) recorre menos de un kilómetro para tomar el autobús más cercano y solo un 13% (15) se debe desplazar más allá de un kilómetro para acceder a dicho servicio.

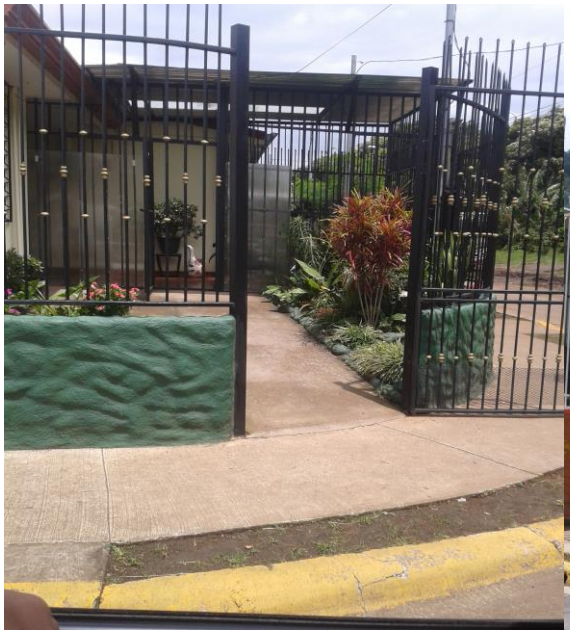
2.8 A nivel de los servicios suministrados por el SFNV en relación con el control posterior de las viviendas construidas con recursos públicos, el 53% (61) de los entrevistados dijeron haber recibido alguna indicación por parte del BANHVI o de la entidad autorizada del procedimiento a seguir en caso de que la vivienda entregada presentara fallas de tipo constructivo.

2.9 De los 115 beneficiarios entrevistados, el 71,3% (82) dijo haber tenido fallas constructivas en su vivienda; sin embargo, dada la carencia de información antes indicada, únicamente el 46,1% (53) las reportó, ya fuera ante el BANHVI, la entidad autorizada correspondiente, la asociación de desarrollo o el constructor/desarrollador, siendo este última la instancia que más reportes recibió, a pesar de que normativamente no son actores del SFNV.

2.10 Asimismo, se determinó que el 69,6% (80) de los entrevistados ha realizado ampliaciones a las viviendas. Estas se han concentrado, en orden de importancia en tapias y verjas, dormitorios adicionales, espacio para vehículo y ampliación de baño, situación que determina la necesidad de evaluar los requerimientos reales

de los beneficiarios de tal forma que éstos sean considerados parcialmente en los productos ofrecidos por el SFNV.

2.11 En la siguiente imagen se muestra, a modo de ejemplo, ampliaciones realizadas a viviendas de interés social contempladas en la muestra analizada en este informe:



2.12 Los resultados anteriores se fundamentan en el hecho de que el suministro de los servicios básicos y la prestación de los servicios del entorno se realiza desde las funciones de cada uno de los proveedores de cada servicio, a saber: empresa de distribución eléctrica, empresa de suministro de agua, municipalidad, entre otros, sin haber una perspectiva de que el otorgamiento de una vivienda debe procurar garantizar la calidad integral a las familias usuarias de los distintos tipos de servicios con el fin de cumplir la filosofía en la cual se sustenta el marco legal vigente para este tipo de proyectos de vivienda.

2.13 Debido a lo anterior, si bien la prestación de algunos servicios básicos, del proyecto y del entorno no excluyen a los beneficiarios de proyectos de vivienda otorgados al amparo de la Ley N° 7052 de los servicios recibidos por los habitantes de las comunidades del entorno, el suministro de algunos servicios ocurre en algunos casos en condiciones limitadas de eficiencia. Las interrupciones en el servicio de agua y electricidad, las fallas operativas en los sistemas de evacuación de aguas negras de las viviendas, la poca luminosidad de las lámparas de alumbrado público, el estado de las áreas recreativas que impide sus uso pleno, la distancia de los centros de educación y salud, el estado de las aceras y de las calles que comunican al proyecto con las comunidades vecinas, la carencia de fuentes de empleo, son factores que afectan la prestación eficiente de

los servicios básicos y de servicios del entorno y afectan la calidad de vida de las familias usuarias de viviendas de interés social.

TEMA 2: MEDICIÓN DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE BONOS DE VIVIENDA EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN META

HALLAZGO 2.1. LA GESTIÓN DEL MODELO COSTARRICENSE PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA HABITACIONAL DE LOS GRUPOS MARGINALES TIENE "OPORTUNIDADES DE MEJORA"

2.14 La Ley General de Control Interno N° 8292 en sus artículos 13, 14, 15, 16 y 17 y los Capítulos II, III, IV, V y VI de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen las normas que deben atender los Jerarcas y los Titulares Subordinados, en procura del efectivo uso de los recursos públicos, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y la eficacia y eficiencia de las operaciones.

2.15 En el presente acápite se muestran los resultados calculados por esta Contraloría General para estimar la eficacia de la gestión en el otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta. Lo anterior en términos de las áreas y aspectos establecidos como críticos para brindar el servicio requerido por los beneficiarios, para lo cual se establecieron indicadores para cuantificar la valoración de los usuarios.

2.16 Del análisis realizado, se determinó que la eficacia en la gestión del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta, calculada mediante la valoración de los indicadores establecidos[9], obtuvo una calificación de 73,5 puntos (p.), lo que implica "Oportunidades de Mejora", en procura de una mayor concordancia entre las condiciones en que se presta el servicio y las necesidades de los usuarios, así como mejorar su gestión.

2.17 La ponderación de los resultados indicados en la sección anterior permite determinar que :

- La medición de las valoraciones de los beneficiarios de las características básicas del proyecto alcanzó una puntuación de 81,4 p. Dicha puntuación está influenciada especialmente por las condiciones de las áreas recreativas (64,6 p.).
- En lo relativo a la valoración de los servicios del entorno, la puntuación obtenida fue de 59,3 p., determinada por las bajas calificaciones a la existencia de oferta de empleo (20,0 p.) y al estado de las aceras de acceso al proyecto desde las comunidades cercanas (35,9 p.) y de las calles que comunican al proyecto de vivienda con sus vecinos (62,6 p.)

[9] Criterios de Riesgo establecidos: Si el indicador es mayor o igual a 85 puntos, se considera que la gestión es razonable; si es menor a 85 pero mayor o igual que 70 puntos la gestión presenta "Oportunidades de Mejora" y si es menor a los 70 puntos la gestión requiere de "Acciones Inmediatas de Mejora".

2.18 El siguiente cuadro muestra en detalle los resultados obtenidos del indicador de eficacia para las VCC establecidas.

Cuadro N° 2
Eficacia del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta

Detalle	**Nota**	**Criterios**
Índice de eficacia del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta	**67,4**	Acción Inmediata
Servicios básicos a la vivienda	**65,7**	**Acción Inmediata**
Servicio de agua para consumo humano	56,5	Acción Inmediata
Continuidad del servicio de agua	*56,5*	Acción Inmediata
Calidad del agua que le es provista	*56,5*	Acción Inmediata
Continuidad del servicio de electricidad	77,4	Oportunidad de mejora
Sistemas de evacuación de aguas	*63,2*	Acción Inmediata
Funcionamiento del sistema de evacuación de aguas pluviales en su casa	*68,2*	Acción Inmediata
Funcionamiento del sistema de evacuación de aguas negras en su casa	*58,3*	Acción Inmediata
Características básicas del proyecto	***79,8***	**Oportunidad de mejora**
Servicios de Telecomunicaciones	75,8	Oportunidad de mejora
Cobertura de servicios de telefonía móvil en el proyecto	*69,0*	Acción inmediata
Existencia de servicios de telefonía fija en el proyecto	*92.2*	Razonable
Conexión de servicios de internet en el proyecto	*66,3*	Acción inmediata
Servicio de alumbrado público	87,0	Razonable
Disponibilidad de áreas recreativas	64.6	Acción Inmediata
Funcionalidad de la infraestructura vial interna del proyecto	91.7	Razonable
Traslado de las personas por medio de aceras del proyecto	*92,3*	Razonable
Traslado de las personas por medio de las calles del proyecto	*91.3*	Razonable
Valoración de los servicios del entorno al proyecto	***59,3***	**Acción Inmediata**
Calidad del servicio de recolección de residuos sólidos	66.4	Acción Inmediata
Calidad del servicio de Transporte Público	46,1	Acción inmediata
Servicios de Educación Pública	85.7	Razonable
Acceso a servicios de educación pública	*96.7*	Razonable
Distancia	*74.6*	Oportunidad de mejora
Servicios de Salud Pública	75.0	Razonable
Acceso a servicios de salud pública	*88.9*	Razonable
Distancia	*61,1*	Acción Inmediata

Detalle	Nota	Criterios
Valoración de las ofertas de empleo	20.0	Acción Inmediata
Funcionalidad de la infraestructura vial externa al proyecto de vivienda	49,3	Acción Inmediata
Estado de las aceras que permiten el acceso al proyecto	*35,9*	Acción Inmediata
Estado de las calles que permiten el acceso al proyecto	*62.6*	Acción Inmediata

Fuente: CGR con información suministrada por beneficiarios de proyectos de vivienda de interés social

2.19 En cuanto a las puntuaciones de eficacia de proyectos habitacionales individuales, se tiene que en Las Piñuelas, Las Terrazas, Don Carlos, Valle Dorado II, El Tablazo y Los Pinos se requieren "Acciones Inmediatas de Mejora", mientras que los demás presentan "Oportunidades de Mejora", en procura de una mayor concordancia entre las condiciones en que se presta el servicio y las necesidades de los usuarios.

2.20 El cuadro siguiente muestra dichos resultados, así como los de cada una de la VCC analizadas, para cada proyecto:

Cuadro N° 3
Eficacia del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta
Puntuaciones por área critica de servicio

Proyectos	*Puntuación obtenida*	*Servicios básicos de la vivienda*	*Características básicas del proyecto*	*Valoración servicios del entorno*
Terrazas	60,3 (AI)	53,1 (AI)	59,4 (AI)	66,4 (AI)
Don Carlos	61,7 (AI)	69,1 (AI)	77,8 (OM)	44,2 (AI)
La Zamora	72,7 (OM)	75,9 (OM)	77,5 (OM)	66,7 (AI)
El Tablazo	69,2 (AI)	79,5 (OM)	92,1(R)	44,4 (AI)
Valle Dorado II	63,5 (AI)	46,2 (AI)	83,6 (OM)	61,4 (AI)
Calle Lajas	73,8 (OM)	66,7 (AI)	77,1 (OM)	76,7 (OM)
Las Piñuelas	59,3 (AI)	52,5 (AI)	77,3 (OM)	50,8 (AI)
Tres Esquinas	73,9 (OM)	82,1 (OM)	75,6 (OM)	66,4 (AI)
Los Pinos	68,3 (AI)	75,0 (OM)	73,2 (OM)	59,5 (AI)
El Beneficio	70,6 (OM)	80,0 (OM)	65,8 (AI)	67,3 (AI)

Referencias de puntaje: (R): Razonable, (OM): Oportunidad de mejora, (AI): Acción inmediata.
Fuente: CGR con información suministrada por beneficiarios de proyectos de vivienda de interés social

2.21 Como se observa, cuando el análisis se hace por VCC, de acuerdo con los criterios de riesgo, se establece el tipo de acción que se requiere para mejorar la eficacia de la prestación de dichos servicios, siendo los relativos al entorno, los

que requieren mayor cantidad de “acciones inmediatas de mejora” tal y como se indicó anteriormente.

2.22 En relación con la eficiencia propiamente de la vivienda entendida en función de modificaciones realizadas para adaptarlas a sus necesidades, se tiene que un 69,6% de los entrevistados (80 de 115) ha tenido que realizar modificaciones a sus viviendas, concentrándose estas en modificación del techo (33,0% de los que realizaron modificaciones); construcción de tapias o verjas (25,3%); agregado de dormitorios (16,5%) y construcción de cochera para vehículo (11,3%), situación que evidencia, que las viviendas entregadas podrían no estar llenando las necesidades de espacio de los beneficiarios y sus núcleos familiares.

2.23 En cuanto a fallas de tipo constructivo sufridas por la vivienda cuya reparación implica, sea para el sistema o para el beneficiario, uso de recursos financieros y humanos, se tiene que el 62,6% (72), indicó haber sufrido alguna falla de tipo constructivo concentrándose estas en: fisuras o grietas en los pisos (43,5%); deficiencias o faltantes de puertas, ventanas, llavines (35,7%) y fallas del sistema eléctrico (27,0%). En concordancia con lo anterior, para los beneficiarios a los que el BANHVI les indicó el método de denuncia de estas fallas el 46,1% (53), indicaron que la atención de la misma fue oportuna en un 29,6%.de los casos.

3. CONCLUSIONES

3.1 En términos generales los resultados obtenidos a partir de la percepción de los beneficiarios de las soluciones de viviendas, permiten afirmar que las viviendas entregadas en el período 2014-2015, en proyectos financiados al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7062, , contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de dichos beneficiarios en virtud del acceso a diferentes servicios con los que cuentan las referidas soluciones de vivienda, tales como, agua potable, evacuación de aguas negras y pluviales, energía, acceso a internet, servicios de salud, educación, seguridad, infraestructura de transporte a lo interno del proyecto; todo lo anterior bajo un análisis multidimensional.

3.2 Asimismo, el estudio realizado permite concluir que hay coincidencia entre la percepción de los usuarios de las soluciones de vivienda, y los objetivos de las políticas y estrategias institucionales diseñadas para tales fines, tanto en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos como en la estrategia “Puente al desarrollo”, las cuales pretenden, facilitar el acceso a vivienda para personas y hogares de hombres y mujeres de todos los estratos socioeconómicos, observando con especial interés la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad; así como atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional; sin embargo, hay varios servicios relacionados que, tanto el SFNV como las autoridades de gobierno, pueden mejorar, tales como a la coordinación del suministro de los servicios analizados en este informe, especialmente las fuentes de empleo y el estado de la

infraestructura de acceso al proyecto desde las comunidades aledañas, sin ser estos los únicos rubros por mejorar.

3.3 .El servicio del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta, de conformidad con la valoración de los beneficiarios de bonos de vivienda, como usuarios de esos servicios, obtiene en la medición de su eficacia un puntaje de 73,5 p. En ese sentido, tanto el SFNV como las autoridades de gobierno, tienen oportunidades de mejora en cuanto a la coordinación del suministro de los servicios analizados en este informe, especialmente las fuentes de empleo y el estado de la infraestructura de acceso al proyecto desde las comunidades aledañas, sin ser estos los únicos rubros por mejorar.

3.4 El no haber sucedido un traslado geográfico radical explica que no haya un sentimiento de cambio significativo para los habitantes, pues en servicios tan importantes como el acceso a salud y a educación pública, las mejores condiciones físicas de la vivienda entregada con recursos públicos no implicó modificaciones o disminuciones en cuanto al acceso a tales servicios.

3.5 El proceso de aprobación de los sitios de desarrollo de los proyectos analizados no implicó por parte del BANHVI de un proceso de estudio previo de las condiciones del entorno antes que la Junta Directiva de esa entidad otorgara los fondos correspondientes. De hecho, según se demostró, la información incluida en los informes técnicos es meramente descriptiva y repetitiva entre proyectos.

4. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2 Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia a partir del 4 de enero de 2016.

4.3 Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

DISPOSICIONES

AL SEÑOR LUIS ÁNGEL MONTOYA MORA, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA O A QUIEN OCUPE SU CARGO

4.4 Incorporar en los informes que sean remitidos a la Junta Directiva para la aprobación de uso de recursos públicos en cualquier esquema de financiamiento de proyectos de vivienda, un resumen detallado de las conclusiones de los informes técnicos elaborados por los diferentes actores involucrados en el proceso para cada caso específico, que incluya, al menos, las siguientes variables que conforman el entorno de dicho proyecto de vivienda: acceso a servicios de salud pública, acceso a educación pública, condiciones de suministro de agua, electricidad, recolección de residuos sólidos, acceso a telefonía móvil y fija, acceso a internet, estado de las carreteras y aceras, transporte público remunerado modalidad autobús, y sobre las fuentes de empleo temporales y permanentes. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en la que haga constar que dichos análisis se están incorporando debidamente en los informes que son remitidos a la Junta Directiva. (Ver hallazgo 1.1, párrafos del 2.1 al 2.13 de este informe).

4.5 Elaborar e implementar un procedimiento de evaluación de campo de las condiciones físicas de los proyectos de vivienda financiados por el SFNV al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052, que incluya, al menos, la verificación del estado de las aceras y calles del proyecto y de acceso del proyecto, el suministro de servicios públicos a las viviendas del proyecto, el estado de las áreas recreativas del proyecto, el estado de los sistemas de evacuación de aguas pluviales del proyecto, de tal forma que el BANHVI cuente con información que le permita realizar las coordinaciones necesarias con los responsables de la prestación de dichos servicios. La evaluación de campo referida podrá ser llevada a cabo con la periodicidad que establezca formalmente ese Banco y sobre una muestra estadísticamente representativa de los proyectos construidos al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052 en el último lustro. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2017, una certificación en la que haga constar que se elaboró el referido procedimiento y otra certificación al 30 de julio de 2017, en la que se haga constar que el procedimiento fue implementado.. (Ver hallazgo 1.1, párrafos del 2.1 al 2.13 de este informe).

RECOMENDACIONES

AL SEÑOR LUIS ÁNGEL MONTOYA MORA, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA O A QUIEN OCUPE SU CARGO

4.6 Se recomienda al Gerente General, analizar y valorar los resultados de los estimadores considerados en los indicadores denominados “Eficacia y eficiencia del Sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta”, con la finalidad que se informe a los responsables de la

prestación de las distintas VCC analizadas en este documento sobre la condición de los servicios prestados en los proyectos de vivienda y de su entorno. Sobre el particular, se le solicita emitir certificación a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de marzo de 2017, las acciones concretas tomadas producto del análisis y las valoraciones aquí indicadas. (Ver hallazgo 2.1, párrafos 2.14 al 2.23 del presente informe).

4.7 Se recomienda al Gerente General, proponer medidas de coordinación con los Alcaldes de las Municipalidades respectivas de las zonas geográficas de los proyectos analizados en este informe, para que se valore la posibilidad de mejorar el mantenimiento de las áreas recreativas de dichos proyectos de vivienda, así como de las aceras y calles de acceso según los resultados de esta auditoría. Sobre el particular, se le solicita emitir certificación a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de marzo 2017, los resultados de la coordinación indicada y las acciones concretas tomadas al respecto. (Ver hallazgo 1.1, párrafos del 2.1 al 2.13 de este informe).

Anexo 1
Eficacia del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta
Puntuaciones por variable critica de servicio

	Terrazas	Don Carlos	La Zamora	El Tablazo	Valle Dorado II	Calle Lajas	Las Piñuelas	Tres Esquinas	Los Pinos	El Beneficio
Valoración del sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta.	**60,29**	**61,73**	**72,68**	**69,24**	**63,47**	**73,82**	**59,26**	**73,89**	**68,25**	**70,63**
Medición de la valoración de los servicios básicos de la vivienda (SBV)	***53,13***	***69,10***	***75,88***	***79,49***	***46,15***	***66,67***	***52,50***	***82,14***	***75,00***	***80,00***
Servicio de agua para consumo humano (sac)	***0,56***	***0,58***	***0,45***	***0,92***	***0,17***	***0,67***	***0,45***	***1,00***	***0,71***	***0,95***
Servicio de electricidad (se)	***0,63***	***0,67***	***0,95***	***0,85***	***0,77***	***0,67***	***0,70***	***0,86***	***0,86***	***0,60***
Sistemas de evacuación de aguas (sa)	***0,41***	***0,82***	***0,88***	***0,62***	***0,44***	***0,67***	***0,43***	***0,61***	***0,68***	***0,85***
Medición de la valoración de las características básicas del proyecto (CBP)	***59,38***	***77,78***	***77,46***	***92,09***	***83,60***	***77,08***	***77,29***	***75,60***	***73,21***	***65,76***
Servicios de Telecomunicaciones (st)	***0,58***	***0,89***	***0,58***	***0,97***	***0,73***	***0,80***	***0,60***	***0,48***	***0,82***	***0,72***
Servicio de alumbrado público (ap)	***0,88***	***0,50***	***1,00***	***0,90***	***0,98***	***0,81***	***0,98***	***0,93***	***0,82***	***0,45***
Servicio de areas recreativas (ar)	***0,19***	***0,75***	***0,62***	***0,81***	***0,72***	***0,89***	***0,65***	***0,64***	***0,43***	***0,53***
Servicio de alumbrado público (ap)	***0,73***	***0,97***	***0,90***	***1,00***	***0,92***	***0,59***	***0,87***	***0,98***	***0,86***	***0,93***
Medición de la valoración de los servicios del entorno (SE)	***66,35***	***44,17***	***66,71***	***44,42***	***61,35***	***76,75***	***50,81***	***66,43***	***59,46***	***67,25***
Servicio de recolección de	***0,79***	***0,50***	***0,68***	***0,77***	***0,79***	***0,33***	***0,23***	***0,86***	***0,29***	***1,00***

residuos (rs)										
Servicio de transporte público (tp)	***0,63***	***0,33***	***0,68***	***0,00***	***0,35***	***0,78***	***0,30***	***0,43***	***0,71***	***0,60***
Acceso a servicios de educación pública (edp)	***0,98***	***0,31***	***0,81***	***0,71***	***0,82***	***0,96***	***0,95***	***0,93***	***0,64***	***0,97***
Acceso a servicios de salud pública (sp)	***0,83***	***0,86***	***0,91***	***0,64***	***0,89***	***0,94***	***0,81***	***0,86***	***0,70***	***0,95***
Acceso a fuentes de Empleo (emp)	***0,38***	***0,17***	***0,29***	***0,00***	***0,04***	***0,36***	***0,15***	***0,43***	***0,50***	***0,10***
Eficacia de los servicios de seguridad pública (segp)	***0,54***	***0,78***	***0,77***	***0,77***	***0,72***	***0,93***	***0,77***	***0,90***	***0,71***	***0,67***
Funcionalidad de la infraestructura vial de acceso al proyecto (ive)	***0,54***	***0,17***	***0,53***	***0,33***	***0,74***	***0,93***	***0,25***	***0,31***	***0,50***	***0,53***

Fuente: CGR con información suministrada por beneficiarios de proyectos de vivienda de interés social

Anexo 2

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER OPERATIVO REALIZADA EN EL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI), SOBRE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA EN EL OTORGAMIENTO DE BONOS DE VIVIENDA

Disposición 4.4			
Observaciones Administración	En relación con la gestión de proyectos con el propósito de financiamiento con recursos del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), se destaca que según la modalidad, se deben elaborar e incluir en los expedientes correspondientes hasta nueve documentos de carácter técnico, que entre otros objetivos permite detallar los servicios públicos y equipamiento urbano existentes en el entorno inmediato de los desarrollos urbanísticos. Dada la variabilidad de los planteamientos técnicos de los distintos tipos de financiamiento, la naturaleza de cada uno de estos determina los requisitos pertinentes. Se recalca que en el trámite existe la obligatoriedad de aplicar los formatos aprobados de avalúos, dictamen técnico del profesional de la Entidad Autorizada, informes técnicos de recomendación de financiamiento de proyectos por parte del BANHVI, o cualquiera de los restantes documentos enlistados previamente, pues así es exigido en los procedimientos pertinentes de análisis de proyectos en las Entidades Autorizadas y en el BANHVI. Respecto a las fuentes de empleo, se indica que el BANHVI valora la asignación de las viviendas a familias que residen en las zonas circundantes al proyecto al que se postulan, dado que estas deben percibir ingresos para su manutención. Esto se valora a través del estudio socioeconómico, en el cual se realiza la visita de campo a cada núcleo familiar y se comprueba su lugar de residencia. Dado lo anterior, consideramos que los informes de análisis de las solicitudes de financiamiento de proyectos de vivienda, que se presentan a la Junta Directiva, actualmente incluyen los análisis de variables del entorno que se señalan en esta disposición 4.4, por lo que se solicita a esa Contraloría su reconsideración.		
¿Se acoge?	Sí	No	Parcial X
Argumentos CGR	La disposición tiene como objetivo que la Junta Directiva del BANHVI cuente con la mayor cantidad de información acerca del acceso de los habitantes a los servicios contenidos en las VCC analizadas en este informe. En ese sentido, se modifica la disposición para que se incorpore en los informes que serán de conocimiento de la Junta Directiva un resumen amplio del contenido de los informes que correspondan a cada tipo de financiamiento. De tal forma		

	que la Disposición 4.4 queda de la siguiente forma: “Incorporar en los informes que sean remitidos a la Junta Directiva para la aprobación de uso de recursos públicos en cualquier esquema de financiamiento de proyectos de vivienda, un resumen detallado de las conclusiones de los informes técnicos elaborados por los diferentes actores involucrados en el proceso para cada caso específico, que incluya, al menos, las siguientes variables que conforman el entorno de dicho proyecto de vivienda: acceso a servicios de salud pública, acceso a educación pública, condiciones de suministro de agua, electricidad, recolección de residuos sólidos, acceso a telefonía móvil y fija, acceso a internet, estado de las carreteras y aceras, transporte público remunerado modalidad autobús, y sobre las fuentes de empleo temporales y permanentes. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en la que haga constar que dichos análisis se están incorporando debidamente en los informes que son remitidos a la Junta Directiva”.

Disposición 4.5			
Observaciones Administración	Respecto a la evaluación de campo de las condiciones físicas de los proyectos de vivienda financiados por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda al amparo del artículo 59 de la Ley 7052, se indica que toda vez que son entregadas las obras a las Municipalidades o entes que suministran los servicios públicos, el Código Civil dicta en su artículo N°1185, que el profesional responsable es el encargado de posibles inconvenientes que se presenten en las obras, en un plazo de cinco años, a partir de la recepción de los trabajos. Respecto a la prestación optima de los servicios, esta responsabilidad recae sobre los entes públicos encargados de brindar los servicios, el BANHVI en la dotación de la infraestructura a los proyectos, se apega a las solicitudes o necesidades que poseen esos entes públicos para el desarrollo de las soluciones habitacionales, sin embargo debe ser claro que no se encuentra dentro de las funciones asignadas en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la prestación de los servicios públicos a las familias. Conforme lo indicado y dado que, por un lado, el BANHVI ya realiza las coordinaciones necesarias para que las obras entregadas cumplan con los requerimientos necesarios para una prestación adecuada de los servicios y, por otro, se encuentra limitado en cuanto a la prestación de los servicios en las etapas posteriores a la entrega de las obras, se solicita a esa Contraloría revalorar o aclarar la disposición 4.5 tomando en cuenta lo señalado		
¿Se acoge?	Sí	No	Parcial X
Argumentos CGR	La disposición de marras pretende que el BANHVI cuente con datos relativos a las condiciones de prestación de los servicios suministrados en los		

	proyectos de vivienda que le permitan monitorear las condiciones en las que se prestan tales servicios. El procedimiento de evaluación de campo de las condiciones físicas de los proyectos de vivienda financiados por el SFNV al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052 contenido en dicha disposición es fundamentado en una muestra obtenida con criterios estadísticos y con la periodicidad que el BANHVI establezca. De tal forma que la disposición 4.5 queda de la siguiente forma: "Elaborar e implementar un procedimiento de evaluación de campo de las condiciones físicas de los proyectos de vivienda financiados por el SFNV al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052, que incluya, al menos, la verificación del estado de las aceras y calles del proyecto y de acceso del proyecto, el suministro de servicios públicos a las viviendas del proyecto, el estado de las áreas recreativas del proyecto, el estado de los sistemas de evacuación de aguas pluviales del proyecto, de tal forma que el BANHVI cuente con información que le permita realizar las coordinaciones necesarias con los responsables de la prestación de dichos servicios. La evaluación de campo referida será llevada a cabo con la periodicidad que establezca formalmente ese Banco y sobre una muestra estadísticamente representativa de los proyectos construidos al amparo del artículo 59 de la Ley N° 7052 en el último lustro. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2017, una certificación en la que haga constar que se elaboró el referido procedimiento y otra certificación al 30 de julio de 2017, en la que se haga constar que el procedimiento fue implementado."

Recomendación 4.6			
Observaciones Administración	El análisis de la información aportada por la Contraloría en su informe resulta de importancia para el mejoramiento y perfeccionamiento de los procedimientos que se realizan en el Banco para el trámite y aprobación de las solicitudes de financiamiento de proyectos, no obstante, por las razones indicadas anteriormente, el BANHVI se encuentra limitado para ejercer acciones ante las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos y del mantenimiento posterior de las obras públicas. Por tanto, consideramos que el BANHVI puede revisar los procedimientos asociados al trámite de las solicitudes de financiamiento de proyectos a la luz de lo señalado por la Contraloría, pero no está a su alcance el intervenir efectivamente en el "…*mejoramiento y perfeccionamiento de los servicios prestados en los proyectos de vivienda y de su entorno*", por lo que se solicita a esa Contraloría revalorar o aclarar la recomendación 4.6.		
¿Se acoge?	Sí X	No	Parcial
Argumentos	Esta Contraloría General es consciente de las potestades que le ha conferido la ley al BANHVI y las limitaciones que tiene para ejercer acciones correctivas		

CGR	a los prestatarios legales de los servicios analizados en este informe. Dado lo anterior, se modifica parcialmente la recomendación para que se lea de la siguiente manera: “Se recomienda al Gerente General, analizar y valorar los resultados de los estimadores considerados en los indicadores denominados “Eficacia y eficiencia del Sistema de otorgamiento de bonos de vivienda en función de las necesidades de la población meta”, con la finalidad que se informe a los responsables de la prestación de las distintas VCC analizadas en este documento sobre la condición de los servicios prestados en los proyectos de vivienda y de su entorno. Sobre el particular, se le solicita emitir certificación a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de marzo de 2017, las acciones concretas tomadas producto del análisis y las valoraciones aquí indicadas”

Nro. Párrafos			
Observaciones Administración	Se considera factible que este Banco, en alguna medida actuando más allá de sus competencias, gestione ante los gobiernos municipales de las zonas en que se ubican los proyectos analizados en el informe que se valore la posibilidad de mejorar las obras públicas que le fueron entregadas, no obstante, debe ser claro que no se tienen potestades suficientes para garantizar resultados dada la conocida autonomía municipal. Dado lo anterior, se solicita a la Contraloría aclarar lo que correspondería realizar a este Banco conforme esta recomendación, ya que las “acciones concretas” de mejora estarían a cargo de los gobiernos municipales.		
¿Se acoge?	Sí	No	Parcial X
Argumentos CGR	Esta Contraloría General es consciente de las potestades que le ha conferido la ley al BANHVI y las limitaciones que tiene para ejercer acciones correctivas a los prestatarios legales de los servicios analizados en este informe. Dado lo anterior, se modifica parcialmente la recomendación para que se lea de la siguiente manera: Se recomienda al Gerente General, proponer medidas de coordinación con los Alcaldes de las Municipalidades respectivas de las zonas geográficas de los proyectos analizados en este informe, para que se valore la posibilidad de mejorar el mantenimiento de las áreas recreativas de dichos proyectos de vivienda, así como de las aceras y calles de acceso según los resultados de esta auditoría. Sobre el particular, se le solicita emitir certificación a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de marzo 2017, los resultados de la coordinación indicada y las acciones concretas tomadas al respecto.		