CGR
COSTA RICA

# MEDIR PARA TRANSFORMAR:

## RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EL USO DE LOS RECURSOS DEL BANHVI EN POBLACIONES DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

**Dirigido al MIVAH, el BANHVI e INVU**

Reporte de fiscalización n.° DFOE-CIU-RF-00002-2025 del 30 de julio de 2025

## ¿Qué evaluamos?

La transparencia y la trazabilidad de los fondos públicos del BANHVI dirigidos a la atención de la población de asentamientos informales. Lo anterior se determina como resultado de la evaluación del estado de la gestión pública relacionada con la atención de los asentamientos informales y su impacto en la Hacienda Pública durante el periodo 2021-2024.

## ¿Por qué es importante?

Los asentamientos informales concentran a miles de familias que ocupan espacio urbano y rural sin tenencia legal del suelo, en condiciones de precariedad habitacional, carencia de servicios básicos esenciales como agua potable, electricidad y recolección de residuos, falta de infraestructura urbana y además suelen ubicarse en zonas de alto riesgo.

Por ello, el financiamiento destinado a soluciones habitacionales o a infraestructura de mejoramiento urbano para la población de los asentamientos informales, debe ir acompañado de una rendición de cuentas que informe, justifique y responda por el uso de los recursos públicos.

Contar con mecanismos robustos de **transparencia y trazabilidad** en el uso de los recursos públicos resulta esencial para:

- Garantizar que los fondos lleguen efectivamente a las familias que más los necesitan.
- Demostrar con evidencia verificable que los recursos se usan de forma eficiente y orientada a resultados.
- Fortalecer la confianza ciudadana y la sostenibilidad de la inversión pública en vivienda y desarrollo urbano.

Cuando existen debilidades en la rendición de cuentas, la institución compromete su capacidad para **medir el impacto real de las intervenciones**, limita la formulación y evaluación de **políticas públicas basadas en evidencia** y dificulta la adecuada **focalización del gasto y la priorización de inversiones** en los territorios más vulnerables. En otras palabras, sin una adecuada trazabilidad de estos recursos se reduce la eficacia de la política habitacional y se amplían los márgenes para la ineficiencia en el gasto público.

## Datos clave

576 asentamientos informales

183.000 personas

64.128 hogares

Periodo 2021-2024:

**₡28 mil millones** ejecutados bajo el artículo 59 de la Ley N° 7052 en soluciones habitacionales de familias/personas provenientes de asentamientos informales

Periodo 2021-2024:

**7%** del FOSUVI en soluciones habitacionales a familias o personas prevenientes de asentamientos informales (Art.59)

El BANHVI carece de registros detallados que permitan identificar:

- Asentamiento informal de procedencia
- Solución habitacional
- Tipo de bono

Fuente: Elaboración propia con información del MIVAH y BANHVI

En el ámbito internacional, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (OHCHR,2014)[1], establece que el **derecho a una vivienda adecuada**[2] comprende las medidas integrales para prevenir la falta de un techo, desalojos forzosos y discriminación, centrar la atención en los grupos más vulnerables y marginados, así como garantizar la seguridad de tenencia. Además, este enfoque exige medidas articuladas del Estado en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas y en la asignación estratégica del gasto público. En materia de **rendición de cuentas**, enfatiza que estos mecanismos son indispensables para verificar el **cumplimiento** efectivo de las **obligaciones** del Estado vinculadas **al derecho a una vivienda adecuada**.

Además, señala que la rendición de cuentas implica que un Estado debe explicar, con la mayor celeridad y efectividad posible, lo que está haciendo, por qué y cómo está actuando para garantizar la realización del derecho a una vivienda adecuada para todos. También, reconoce que, como mínimo, estos mecanismos de rendición de cuentas deben ser **accesibles, transparentes y eficaces**, y que, requieren asegurar la participación activa de diversos actores.

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana (2017)[3] enfatiza que, los Estados deben orientar de manera estratégica, equitativa y eficiente el financiamiento público, asegurando la priorización de inversiones en los contextos urbanos de mayor precariedad como los asentamientos informales, con el propósito de **cerrar las brechas de desigualdad, promover la inclusión social** y garantizar el acceso universal a una **vivienda adecuada, segura** y con **servicios básicos esenciales.** Asimismo, hace hincapié en la importancia de mejorar la transparencia de los datos sobre el gasto y la asignación de recursos como instrumento para evaluar el progreso hacia la equidad y la integración espacial.

En el contexto nacional, la **Política Nacional de Hábitat 2020-2040,** en su eje 4 *Desarrollo Integral de Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada* promueve algunas acciones estratégicas orientadas a la atención de los asentamientos informales así como el desarrollo de asentamientos humanos inclusivos, **seguros, resilientes y sostenibles**. En complemento, el Plan Nacional de Desarrollo de Inversión Pública 2023-2026 establece dentro de sus objetivos *"Impulsar una intervención integral territorial del hábitat de las familias en los asentamientos humanos informales…"*

En congruencia con estos compromisos, Costa Rica cuenta con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), el cual, a través del **Fondo de Subsidios para la Vivienda** (FOSUVI), está facultado para destinar hasta un 40% de sus recursos anuales conforme al artículo 59 de la Ley N.° 7052 a "*...la adquisición, segregación, adjudicación de terrenos, obras de urbanización, mejoras, construcción de viviendas, en caso de proyectos de viviendas comunitarias destinadas a ser usadas por personas adultas mayores, viviendas para adulto e mayor solo,* ***viviendas individuales o colectivos de erradicación de tugurios y asentamientos en precario, localizados en zonas rurales o urbanas,*** *para las familias cuyos ingresos sean iguales o inferiores a un salario mínimo y medio de un obrero no especializado de la industria de la construcción o que hayan sido declarados en estado de emergencia."*

Complementariamente, el país dispone del **Fondo del Bono Colectivo**, el cual de conformidad con el artículo 65A[4] de la Ley N.° 7052, tiene como objetivo prioritario financiar el Programa del Bono Colectivo destinado a la construcción de las redes y los sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación, así como otras obras de naturaleza similar requeridas para el **mejoramiento urbano de los asentamientos informales y precarios**, incluyendo la adquisición de inmuebles para destinarlos a los usos públicos indicados.

---

1 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

2 Para que una vivienda sea adecuada debe asegurar: Seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.

3 https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

4 Adicionado por el artículo 1° de la Ley para la consolidación y el fortalecimiento del programa de bono colectivo, N° 10513 de 4 de setiembre de 2024.

## ¿Qué encontramos?

Entre el 2021 y 2024, el BANHVI destinó el 18% (₡28.440 millones) de los recursos ejecutados (₡158.570 millones) bajo el artículo 59 de la Ley N° 7052 a la financiación de soluciones orientadas a la erradicación de asentamientos informales brindadas a familias o personas. Esta cifra representa un 7% del total de los recursos ejecutados a través del FOSUVI (₡403.246 millones). Sin embargo, **no se cuenta con registros detallados ni desagregados** que permitan identificar con precisión cuáles bonos, ya sean ordinarios o bajo el artículo 59, fueron otorgados específicamente para la erradicación de asentamientos informales, ni se tiene información sobre el tipo de solución habitacional brindada ni el nombre del asentamiento informal del que provienen las familias. Esta ausencia de trazabilidad limita la transparencia en el uso de los recursos públicos del BANHVI, y dificulta la verificación de la efectividad de las intervenciones orientadas a esta población.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del BANHVI

Con respecto al Programa de Bono Colectivo, entre el 2021 y 2024, el BANHVI indicó que **no se financiaron proyectos en asentamientos informales mediante dicho Programa**, ya que los recursos de ese Bono fueron destinados al desarrollo cultural y recreativo. Al respecto, señaló que esos proyectos no se han desarrollado con la finalidad de erradicar las viviendas en asentamientos informales. Por su parte, el INVU reportó el Proyecto Bono Colectivo *Parque Corina Rodríguez 1986*[5], el cual, según indicó, beneficia de manera indirecta al asentamiento informal Nuevo Milenium ubicado en Alajuelita.

Aunado a lo anterior, no se realizan evaluaciones ex post por parte del BANHVI y el INVU en los proyectos orientados a la atención de la población que reside en asentamientos informales. Lo cual es relevante, por cuanto en la evaluación ex-post de efecto, se valorizan los cambios originados por el proyecto en el área de influencia o población meta a partir del problema que originó el proyecto y los objetivos establecidos desde la evaluación ex-ante del proyecto[6]. Por tanto, esta omisión dificulta la valoración de la efectividad de las intervenciones, la identificación de oportunidades de mejora y la toma de decisiones informadas para el abordaje integral de esta problemática.

En adición, el BANHVI indicó que, *no cuenta con un mecanismo específico implementado para dar seguimiento y cumplimiento a las directrices emitidas por el MIVAH en relación con la priorización de población en condición de vulnerabilidad en proyectos de vivienda financiados bajo el artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en esta ley, el BANHVI mantiene alianzas estratégicas con las entidades autorizadas para asegurar que tanto los proyectos como las familias en situación de vulnerabilidad reciban la debida prioridad.*

---

[5] Espacio público regenerado desde un enfoque inclusivo, el cual incluye equipamiento para la realización de diferentes actividades deportivas, culturales y de organización comunal.

[6] Normas Técnicas de Inversión Pública, Mideplan.

Cabe señalar que en marzo de 2025 se oficializó por parte del MIVAH el Modelo de Mejoramiento Barrial e Integración Sociourbanística de Asentamientos Informales e Irregulares, instrumento diseñado específicamente para orientar la atención integral de asentamientos informales, irregulares y en condición de riesgo en Costa Rica. Este Modelo plantea como desafío para los actores vinculados a esta problemática, dentro de los cuales se destaca el BANHVI, la necesidad de implementar de manera efectiva el seguimiento, evaluación constante y sistemática, como parte integral de los mecanismos de rendición de cuentas en la atención de estos asentamientos.

Asimismo, el citado Modelo busca fortalecer la conexión entre las demandas sociales de las familias y la oferta generada a través del SFNV, así como de otras opciones del mercado financiero y programas de la política social del Estado, asegurando la trazabilidad de las inversiones y la focalización efectiva de los recursos. Además, establece que toda intervención debe sustentarse en la generación de evidencia objetiva, medición de impactos y en la participación activa de la población beneficiaria, garantizando así la transparencia, la eficacia y la mejora continua de las políticas públicas en este ámbito.

## ¿Qué pasaría si todo sigue igual?

La inexistencia de un sistema de registro específico y desagregado en el BANHVI que permita identificar con precisión a las familias beneficiarias provenientes de asentamientos informales, junto con la omisión de evaluaciones ex post de los proyectos de soluciones habitacionales ejecutados, plantea riesgos sustantivos sobre la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en la asignación y uso de fondos públicos. Estas deficiencias comprometen la trazabilidad de los recursos, debilitan la capacidad institucional para evaluar el impacto real de las intervenciones sobre poblaciones vulnerables, limitan la capacidad de formular políticas públicas basadas en evidencia y dificulta una adecuada focalización del gasto público y priorización de inversiones en los territorios y poblaciones más vulnerables.

Por su parte, de persistir la baja ejecución de los recursos destinados a la atención de la población proveniente de asentamientos informales, el Estado verá limitada su capacidad para generar cambios estructurales en la calidad de vida de estas poblaciones e incluso podría agudizar la problemática ante la ausencia de respuestas oportunas y sostenibles. Asimismo, en caso de persistir una débil coordinación interinstitucional, se continuará desaprovechando oportunidades estratégicas clave para optimizar recursos y articular soluciones habitacionales más eficientes. En ese contexto, mantener el actual nivel de descoordinación y baja ejecución presupuestaria no solo compromete el logro de resultados, sino que también profundiza las brechas de desigualdad territorial y social, comprometiendo el valor público esperado de las políticas habitacionales dirigidas a la atención de asentamientos informales.

Asentamiento Informal Playón de Barranca
Fuente: Municipalidad de Puntarenas

# Prácticas para la mejora

A continuación se presenta un conjunto de prácticas orientadas a mejorar la trazabilidad y la transparencia de los recursos destinados a soluciones en asentamientos informales. Estas prácticas se dirigen a las instituciones con competencia en materia de vivienda, como el MIVAH, el BANHVI y el INVU; su aplicación efectiva ofrecerá un marco común para asignar recursos con mayor eficiencia, generar evidencia sobre los resultados y fomentar la corresponsabilidad entre el Estado y las comunidades, asegurando así que los esfuerzos de erradicación o mejoramiento de los asentamientos informales sean más eficaces y sostenibles.

- **Indicadores de medición:** Los mecanismos de rendición de cuentas deben incluir indicadores desagregados que permitan visibilizar a qué poblaciones se está atendiendo, asegurando así la transparencia en la asignación y ejecución de recursos públicos, y permitiendo evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas implementadas en el abordaje del fenómeno de los asentamientos informales. La disponibilidad, publicación y seguimiento periódico de estos indicadores contribuyen a fortalecer la transparencia en el uso de los recursos públicos, permiten identificar brechas y constituyen una herramienta clave para la evaluación integral de las políticas públicas implementadas.

- **Coordinación interinstitucional:** La atención integral y efectiva de las familias y personas residentes en asentamientos informales requiere superar las fragmentaciones institucionales y operativas existentes entre las diferentes entidades públicas con competencia en la materia. Para ello, es fundamental establecer y consolidar sistemas integrados de información, trazabilidad y seguimiento interinstitucional, articulando las acciones del BANHVI, IMAS, MIVAH y las municipalidades.

- **Evaluación ex post:** La implementación de evaluaciones ex post sistemáticas, participativas y orientadas a resultados en los proyectos dirigidos a la atención de asentamientos informales es una herramienta estratégica para el aprendizaje institucional, la rendición de cuentas y la mejora continua de las políticas públicas. Este enfoque promueve la adaptación permanente de la gestión pública, la mejora de la calidad de las intervenciones y el fortalecimiento de la gobernanza participativa, contribuyendo así a una intervención más eficaz, eficiente y sostenible en el abordaje del fenómeno de los asentamientos informales.

- **Participación ciudadana:** La incorporación de mecanismos formales y sistemáticos de participación ciudadana en la atención de los asentamientos informales es esencial para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las intervenciones. La participación activa y efectiva de las personas beneficiarias, organizaciones comunitarias y actores locales permite visibilizar las necesidades, percepciones y prioridades de la población.

**Equipo de fiscalización**

Este Reporte fue realizado por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigido por Marcela Aragón Sandoval, Gerente.