



DÉCIMOTERCER INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN

EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN: IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL Y DESAFÍOS

Investigadores:
Cámara Costarricense de la Construcción



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y as cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice de contenido

II. Evolución y comportamiento del Sector Construcción.....	3
II.1 Evolución económica	3
II.2 Variables de medición de metros cuadrados de construcción.....	6
II.3 Comportamiento de las nuevas construcciones	9
II.4 Impacto del sector construcción en el empleo	15
II.5 Comportamiento de los precios de materiales de la construcción	18
III Retos y oportunidades que enfrenta el Sector Construcción.....	19
III.1 Nuevas construcciones en región Chorotega y Pacífico Central.....	19
III.2 Problemas de infraestructura Pública	21
III.3 Problemas del exceso de tramitación en el sector.....	23
III.4 La Secretaría Técnica Nacional Ambiental, un problema de nunca acabar	30
IV. Anotaciones Finales	33
V. Notas Técnicas.....	34
VI. Referencias.....	35

I. Introducción

El sector de la construcción tiene una importancia capital en la economía actual de cualquier país; en cierto modo es uno de los principales motores de la actividad productiva y económica en general, al ser el primer eslabón en las actividades económicas. Por otra parte, dado el fuerte crecimiento que ha presentado el sector construcción durante el año 2006, es relevante incorporar un apartado, que analice el auge de la industria de la construcción, en la sección económica del Décimo Tercer Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

El presente informe consta sustancialmente de 2 partes: la primera dedicada a la presentación y análisis de variables con el objetivo de visualizar la evolución del sector construcción, la segunda parte se exponen los principales retos y oportunidades que tiene el sector construcción para lograr un desarrollo sostenido.

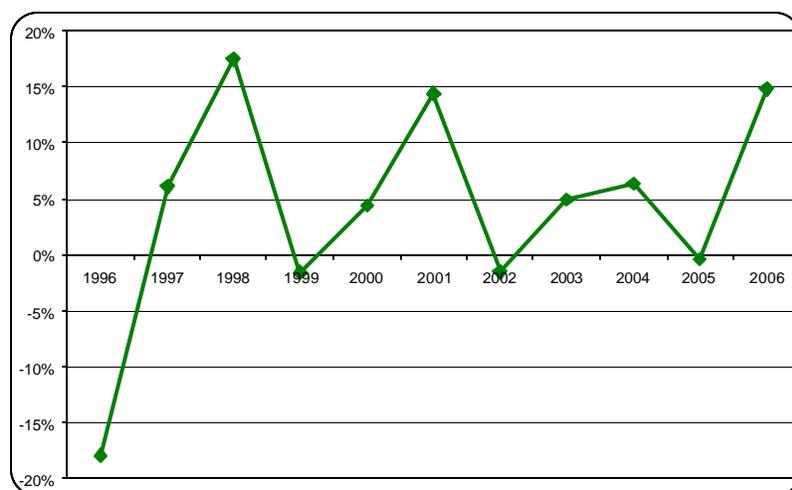
II. Evolución y comportamiento del Sector Construcción

II.1 Evolución económica

La evolución de la industria de la construcción es reconocida como un indicador de crecimiento y dinamismo de la economía. La industria constructiva constituye una parte importante en el desarrollo de un país, y por tanto es conocida como uno de los principales motores de las otras actividades productivas y económicas, al ser pieza fundamental de la inversión productiva de una nación.

Gráfico 1

Variación del Producto Interno Bruto del sector Construcción. 1996-2006
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del Banco Central de Costa Rica.

En el país, la industria de la construcción ha evolucionado a través de los años, tanto tecnológica como productivamente. Como se puede observar en el gráfico 1, el Producto Interno Bruto del sector ha tenido mayoritariamente tasas de variación positivas, siempre presentando algunos comportamientos cíclicos, como el político-electoral. Únicamente, durante 1996 presentó una disminución importante en el nivel de producción, recuperándose en los siguientes años y alcanzando niveles de producción superiores al mostrado antes de la baja en el año 1998.

Además, se puede observar en el cuadro 1 que para el año 2002 el sector presentó otra caída en el PIB construcción, producto principalmente por la desaceleración económica presentada durante ese año. Empero, para los años 2003 y 2004 el sector registró un incremento del 5.1% y 6% respectivamente.

Cuadro 1

Evolución del Producto Interno Bruto Nacional y Producto Interno Bruto del sector Construcción y la tasa de crecimiento. 2001-2006

(PIB en millones de colones a precios constantes)

Año	PIB Nac.	% Crec.	PIB Construcción	% Crec.
2001	1.438,7	-	57,9	-
2002	1.480,3	2,89%	57,0	-1,5%
2003	1.575,1	6,40%	59,7	4,8%
2004	1.642,7	4,30%	63,5	6,3%
2005	1.739,8	5,91%	63,3	-0,4%
2006	1.876,8	7,88%	72,6	14,8%

Fuente: Elaboración propia basado en datos del Banco Central de Costa Rica.

Para el año 2006, el crecimiento registrado en el PIB construcción es superior al 14%, el mayor observado en los últimos años, y que representa casi el doble del reportado en el Producto Interno Bruto Nacional (7,9%). Por lo tanto, durante el mismo año, el sector presentó un mayor dinamismo económico que otros sectores productivos.

Por otra parte, la participación relativa de la industria de la construcción en la producción nacional siempre ha oscilado entre el 3.65% y el 4%, presentando un comportamiento constante. Durante el año 2001, se presentó la mayor participación relativa en el PIB del sector en años recientes, siendo éste del 4.02%, seguido por el año 2006 con un 3.92%.

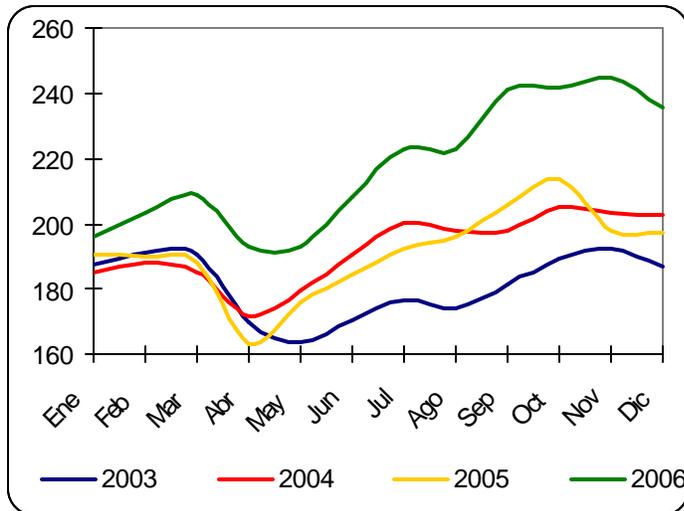
En el gráfico 2 se presenta la evolución del IMAE del Sector Construcción; éste indicador mide la evolución de la actividad económica, aproximando el comportamiento mensual del valor agregado de la industria. Dicho índice se divide en dos subsectores: la construcción privada y la construcción pública.

Como se puede observar en el gráfico 2, el sector muestra una estacionalidad intra-anual, particularmente con altos niveles productivos durante los meses de agosto a

noviembre. Por el contrario, la menor actividad durante el año se presenta entre los meses de abril y mayo. Este comportamiento es explicado principalmente por aspectos propios del sistema productivo del sector, como aspectos climáticos, de trámites, entre otros.

Gráfico 2

Evolución del Índice de Mensual de Actividad Económica del Sector Construcción. 2001-2006

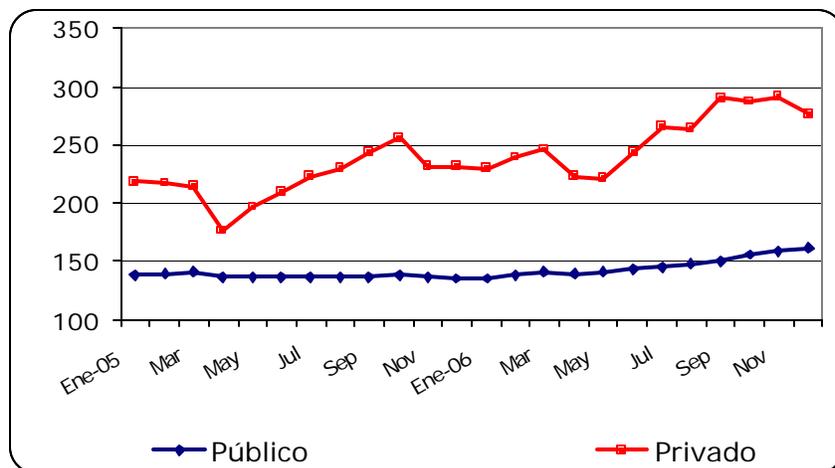


Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Adicionalmente, se observa que durante los primeros meses de los años 2003 al 2005, el índice registra una conducta muy similar. Aún así, la actividad del sector durante algunos meses del 2005 fue inferior a la de los años antecedentes. Además, se evidencia que el 2006 representó un año de gran actividad para el sector, reportando niveles superiores a los anteriores años en todos los meses; alcanzando en noviembre su punto más alto.

Gráfico 3

Evolución del Índice de Mensual de Actividad Económica del Sector Construcción Público y Privado. 2005-2006



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

De la misma manera, se evidencia que el IMAE del Sector Construcción Privado presenta el mismo comportamiento variable que el agregado, con las mayores disminuciones en los meses comprendidos entre marzo y abril. Adicionalmente, se muestra claramente en el gráfico 3, que el IMAE del Sector Construcción Público se mantiene prácticamente inmóvil, presentando un leve aumento a partir de la Administración Arias. Por lo tanto, se desprende que el comportamiento del IMAE del sector construcción, se debe mayoritariamente al desarrollo del sector privado.

Dicha relación persiste cuando se observa el monto de inversión privada en nuevas construcciones, versus el monto destinado en inversión pública. El monto de inversión pública durante los últimos diez años representa un tercio de la inversión privada. Para el 2006, la inversión pública constituye únicamente un cuarto de la privada; aún así, se registra un aumento en el monto de inversión durante el segundo semestre de ese año.

II.2 Variables de medición de metros cuadrados de construcción

En el país existen tres diferentes fuentes de información que miden la evolución del sector construcción: el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) y el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA). Seguidamente se anotaron los principales aspectos metodológicos y posteriormente se presenta la evolución del sector construcción en los años recientes, tomando como base la información estadística de la Cámara Costarricense de la Construcción.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Las estadísticas de construcción del INEC es la serie de información más extensa que se cuenta en el país. Su anotación coincide con el último trámite administrativo para la ejecución de las obras –permiso de construcción—, otorgado por la municipalidad respectiva. Los datos únicamente registran los metros cuadrados las construcciones del sector privado que debe realizar el indicado trámite, y la información permite separar los metros cuadrados de las nuevas construcciones, de las reparaciones o remodelaciones.

Sin embargo, los datos pueden diferir del área real de construcción por anomalías de procedimiento, principalmente dado que el mecanismo de recolección de datos que lleva a cabo el INEC contempla inconsistencias.

Primeramente, la forma de recolección es mediante una boleta donde se registra el permiso de construcción. El Instituto distribuye a las municipalidades las boletas pero no realiza el control necesario para contar con certeza que la información suministrada sea la fidedigna. Además, no todas las municipalidades proporcionan la información al INEC en el tiempo oportuno, presentándose rezagos en la información. También, existe el problema de no respuesta; en este sentido, el Instituto realiza una proyección con base a la información suministrada.

Por otra parte, las estadísticas también cuentan con otros problemas, como dificultades de ejecución luego de tramitado el permiso, o sub-declaración del área por evasión fiscal, o simplemente construcciones que evaden el trámite municipal.

CCC y CFIA. Tanto la información proveída por la CCC como por el CFIA se fundamentan en los datos reportados por los ingenieros y arquitectos ante el Colegio, mediante el trámite de tasación de los planos. Sin embargo, ambas instituciones hacen procesamientos distintos de la información básica generada por el CFIA.

La diferencia sustancial consiste en que los datos suministrados por la CCC contemplan únicamente los metros cuadrados generados por el trámite para la construcción de nuevas edificaciones. Mientras tanto, los datos del CFIA incluyen todo tipo de obra: como remodelaciones, reparaciones, movimientos de tierra, etc.

Dos circunstancias hay que contemplar en el uso de ambas fuentes para cuantificar el área de construcción: (1) un extenso periodo entre el registro ante el CFIA y la ejecución final de los proyectos lo que puede aumentar la distorsión entre lo que se solicita y lo que se ejecuta; y (2) deficiencias observadas en la identificación de proyectos con múltiples etapas, causando duplicidades en su contabilidad de área, en este sentido los datos proporcionados por la CCC disminuyen el sesgo al contemplar únicamente nuevas edificaciones.

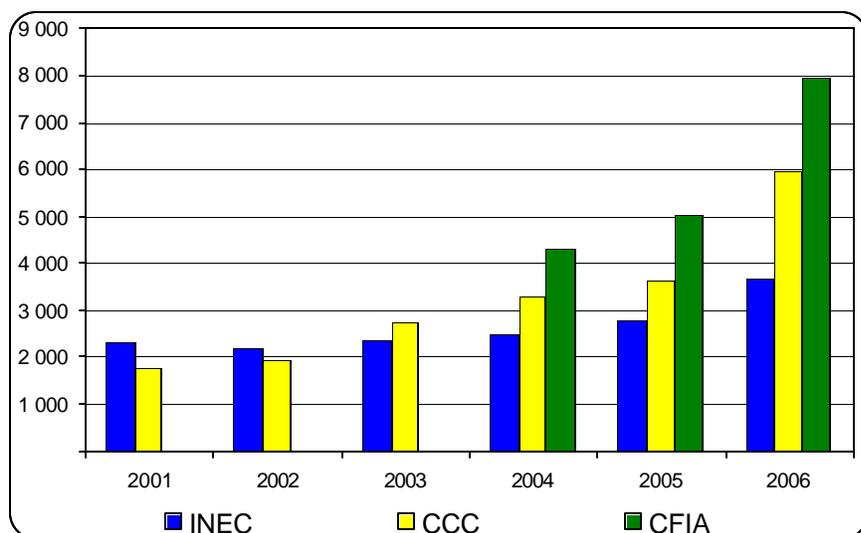
No obstante, la fuente de información del trámite ante el CFIA cuenta con una ventaja sobre los datos suministrados por INEC, dado que el Colegio cuenta con el control necesario para tener certeza de que la información es fidedigna. Además, al ser el

trámite ante el Colegio un requisito indispensable para otras gestiones administrativas, se disminuye el sesgo de evasión.

Gráfico 4

Comparación de datos anuales de permisos de construcción medidos por el INEC, CCC y el CFIA, 2004-2006

(miles de metros cuadrados)



Fuente: Datos elaborados por el INEC, la CCC y el CFIA.

En el gráfico 5 se presenta la comparación de las estadísticas de construcción de las tres fuentes de información disponibles en el país. ¹Se puede observar que existen diferencias marcadas entre todas las estadísticas. Por una parte, desde el 2003 el INEC reporta una cifra menor de metros cuadrados de construcciones que las otras fuentes; cerca de un 24% menor que los datos suministrados por la CCC durante los años 2004 y 2005 y casi un 40% menor para el 2006. Caso contrario sucede con el CFIA, que registra el mayor número de metros cuadrados desde el 2004, entre un 30% y un 40% sobre las cifras de la CCC.

Aunque todas las instituciones utilizan como fuente de información un trámite administrativo, existe una diferencia en tiempo del proceso realizado ante el Colegio y el trámite ante la Municipalidad, siendo esta razón una causa de la diferencia en los datos. Por otra parte, otra discrepancia entre los datos del CFIA con las otras instituciones, es que el Colegio considera todo tipo de construcciones (reparaciones, remodelaciones, movimientos de tierra, entre otros), contrario con los otros datos, que únicamente toman en cuenta los metros cuadrados de nuevas edificaciones.

¹ Para el caso de los datos del INEC, se considera únicamente los metros cuadrados de nuevas construcciones.

A partir del año 2002, el reporte de nuevos metros cuadrados ha aumentado sostenidamente, tomando en consideración tanto los datos de la CCC como del INEC. Sin embargo, el crecimiento ha sido más acelerado en el último año, llegando a la cifra récord de casi 6 millones de nuevos metros cuadrados de construcción tramitados, según los registros de la CCC.

Al contar con el acceso de las estadísticas elaboradas por la Cámara Costarricense de la Construcción, el análisis se centrará en dicha fuente de información. Por lo tanto, es importante considerar que los datos corresponden a metros cuadrados de construcción tramitados ante el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos.²

II.3 Comportamiento de las nuevas construcciones

La mayor concentración de metros cuadrados se presenta en la Región Central, lo cual se explica principalmente por su alta densidad poblacional y por concentrar los principales núcleos de actividad económica, así como la mayor cantidad de oferta de servicios públicos. El número de metros cuadrados de construcción en dicha región ha crecido sostenidamente, pasando en el 2003 de casi 2.140.000 m² a más de 3.300.000 m² en el 2006. Aún así, su participación relativa disminuyó frente a otras regiones del país. La Región Central pasó de representar más del 77% en el 2003, al 56% en el 2006 del total de metros cuadrados.

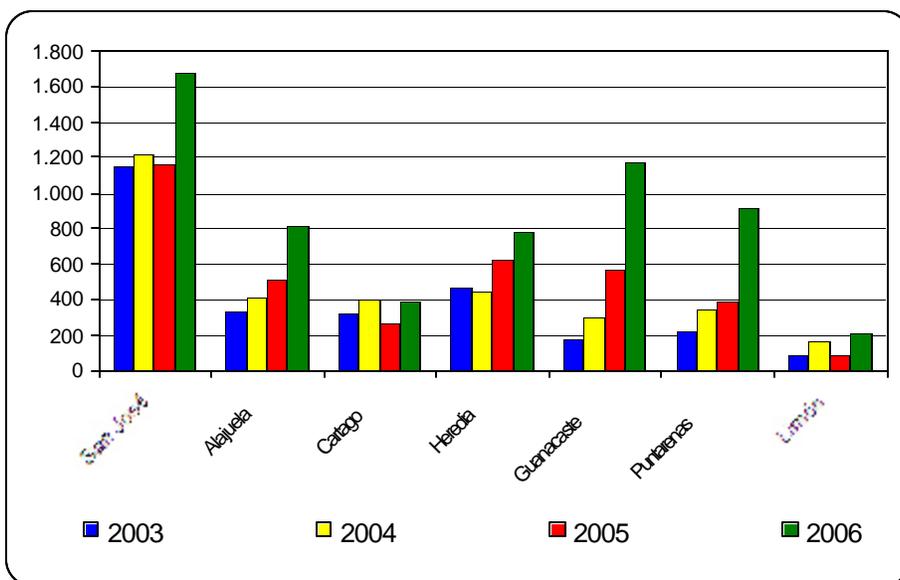
Por su parte, las regiones de mayor crecimiento en el país son la Chorotega y el Pacífico Central, donde se han creado polos turísticos, atraídos por el sol y playa principalmente, que han generado el desarrollo de proyectos inmobiliarios y hoteleros, dirigidos principalmente al mercado extranjero. Las regiones Chorotega y Pacífico Central pasaron de representar en el 2003 el 6,32% y 7,23% respectivamente, al 19,83% y 14% respectivamente, en el 2006.

Por el contrario, las restantes regiones de planificación economía del país se mantuvieron estancadas, durante los años 2003 al 2006, representando menos del 5% cada una de ellas del total nuevos metros cuadrados de construcción reportados. Durante el 2006, estas regiones –Huetar Atlántico, Huetar Norte y Brunca— en su conjunto solamente concentran el 10% de los metros cuadrados. No obstante, en dichas zonas se incrementó durante el 2006 el número de metros cuadrados tramitados en más de un 50%. Es de especial indicar la Huetar Atlántica, que presentó durante ese año una tasa de crecimiento del 121%. Puede esperarse que estas regiones registren en el mediano plazo, un mayor aglutinamiento de nuevas construcciones respecto a otras zonas, especialmente la Brunca, por su atractivo turístico.

² El número de metros cuadrados de construcción consiste en los proyectos tramitados ante el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos; tomando en consideración únicamente nuevas edificaciones.

Cabe resaltar que durante el año 2006, todas las regiones del país registraron un crecimiento en metros cuadrados mayor al 40%, con respecto al año anterior.

Gráfico 5
Comportamiento de los Permisos de Construcción por provincias. 2003-2006
(miles de metros cuadrados)



Fuente: Datos elaborados por la Cámara Costarricense de la Construcción en base a trámites ante el CFIA.

Durante el 2006, como se mencionó anteriormente, el sector presentó un fuerte crecimiento, el cual repercutió en todas las provincias. No obstante, cabe resaltar el incremento registrado en Guanacaste y Puntarenas, creciendo en el 2006 en 107% y 137% respectivamente. Pasando así a ser éstas las provincias con mayor número de nuevos metros cuadrados de construcción, sobrepasando a Alajuela y Heredia, y solamente superadas por San José.

Igualmente, el crecimiento de metros cuadrados reportado en Guanacaste fue del 589% durante el 2003 al 2006. Similarmente, la provincia de Puntarenas ha registrado una tasa de crecimiento durante el mismo periodo del 314%. Lo cual denota el gran auge del sector en dichas zonas, si se compara con el crecimiento en los mismos años reportado en San José, de un 46%.

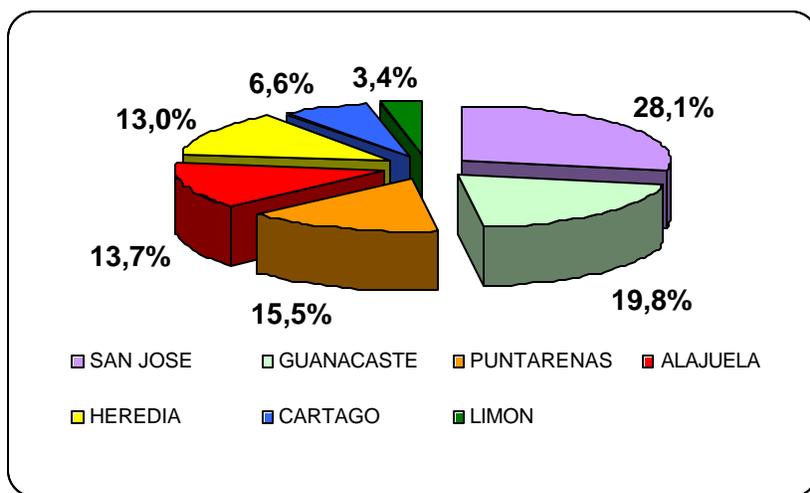
Por su parte, Heredia, en años anteriores, conseguía ubicarse como la segunda provincia con más nuevos metros cuadrados de construcción, como se observa en el gráfico 5, explicado principalmente por la gran construcción de urbanizaciones y condominios que tuvo. Pero a pesar de que durante el 2006, en esta provincia aumentó

el número de metros cuadrados, ésta se ubicó de quinta en el país, solo superando a Cartago y Limón.

En cambio, la provincia de Alajuela ha presentado desde años anteriores, un aumento sostenido en metros cuadrados. Dicha provincia, en el 2003 contaba con más de 332 mil m², y ya en el 2006 registraba más de 813 mil m², representando una tasa de crecimiento del 144%, la tercera más elevada del país. Cabe destacar que el mayor aumento en dicha provincia, se registró en el 2006, incrementando un 60% respecto al año anterior.

Cartago y Limón han sido las provincias con mayor variabilidad en el crecimiento. Primeramente, ambas provincias sufrieron una fuerte disminución de nuevos metros cuadrados de construcciones durante el año 2005. Sin embargo, es importante destacar el crecimiento generado en Limón durante el 2006, del 122% con respecto al número de metros cuadrados del año anterior. No obstante, a pesar de su incremento porcentual sigue registrando el menor número de metros cuadrados del país.

Gráfico 6
Distribución relativa de los Permisos de Construcción por provincias. 2006



Fuente: Datos elaborados por la Cámara Costarricense de la Construcción en base a trámites ante el CFIA.

Durante el año 2006, la provincia que más concentró metros cuadrados de construcción tramitados fue San José, seguida por Guanacaste; con 1.671.000 m² y 1.1180.000 m² respectivamente. Solamente estas dos provincias reportan casi el 50% del total de metros cuadrados en el país.

No obstante, Puntarenas fue la provincia que mayor aumento registró con respecto al 2005, mostrando una tasa de crecimiento del 137%. Por el contrario, aunque todas las provincias mostraron un aumento en los permisos de construcción; Heredia reportó la menor tasa, registrando un 23%. Por otra parte, la provincia de Limón aunque alcanzó un aumento significativo de nuevos metros cuadrados en relación con el año anterior, solo logró concentrar un 3,4% del total de los mismos.

Por otra parte, se observa en el cuadro 2 los cantones con mayor agrupación de metros cuadrados de construcción en el país. Solamente estos 10 cantones concentran el 54% del total metros cuadrados.

Santa Cruz registra el mayor número de metros cuadrados durante el 2006, con 533.727 m²; seguido por Garabito, con características de que ambos poseen costas y un amplio desarrollo turístico. Estos cantones son los que reportan la mayor tasa de crecimiento respecto al 2005, con 179,6% y 284,5% respectivamente.

Cuadro 2

Cantones con mayor concentración de permisos de construcción. 2006

(metros cuadrados de construcción)

Cantones	M2
Santa Cruz	533.727
Garabito	468.085
Santa Ana	382.834
Escazú	382.496
Heredia	300.898
Ajajuela	291.352
Carrillo	286.214
San José	255.661
San Carlos	163.793
Liberia	162.876

Fuente: Datos elaborados por la Cámara Costarricense de la Construcción en base a trámites ante el CFIA.

Un punto importante a considerar es que la mitad de los cantones indicados en el cuadro 2 no pertenecen al Gran Área Metropolitana, sino a zonas de sol y playa, o bien con otro atractivo turístico como el volcán Arenal en el caso de San Carlos. Durante el 2005, dentro de los 10 principales cantones se encontraban Curridabat y Santo Domingo, éstos fueron desplazados para el siguiente año por San Carlos y Liberia.

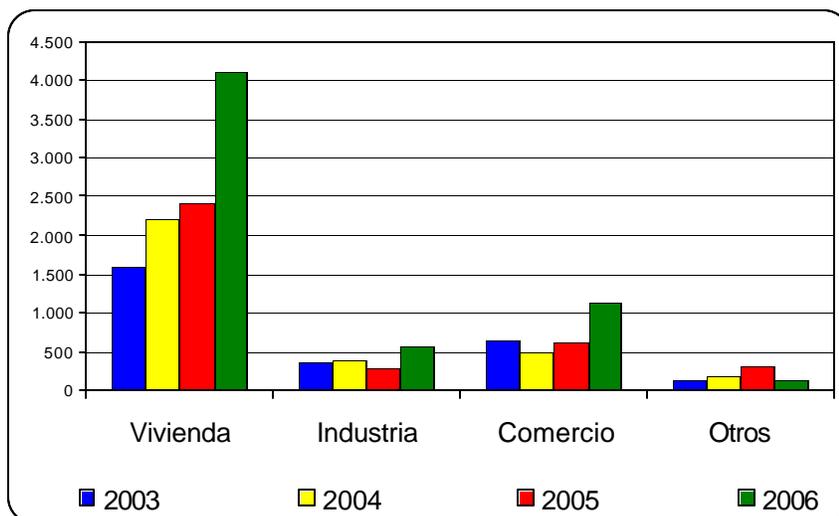
Tipo de Construcción. Dentro de las nuevas construcciones, la mayor parte de ellas son de tipo habitacional. Por lo general, entre un 65% y un 69% de los metros cuadrados registrados son para vivienda u otro tipo de construcciones destinados a la

morada. Aún así, solamente durante el año 2003, el porcentaje relativo de metros cuadrados de tipo habitacional descendió al 58% del total, principalmente producido por el aumento relativo de metros cuadrados destinados a la industria y el comercio. A pesar de ello, se evidencia que este tipo de construcciones han mantenido un continuo incremento durante los años resientes, aumentando en más de 157% los metros cuadrados del 2003 al año 2006.

Gráfico 7

Comportamiento de los Permisos de Construcción por tipo de construcción. 2003-2006

(miles de metros cuadrados)



Fuente: Datos elaborados por la Cámara Costarricense de la Construcción en base a trámites ante el CFIA.

Dentro de los otros tipos de construcciones, los destinados a locales comerciales ocupan el segundo lugar en importancia, representando en promedio un 18% del total de metros cuadrados. Para el último año, este tipo de construcciones creció un 82% con respecto al 2005. Por otra parte, las construcciones destinadas a la industria representan generalmente entre el 8% y el 12% del total, este tipo de construcciones, como se evidencia en el gráfico 7, sufrió un descenso durante el año 2005, pero para el siguiente año casi duplica el número de metros cuadrados tramitados.

Cuadro 3
Distribución de los Permisos de Construcción por tipo de obra. 2006

(miles de metros cuadrados)

Tipo de construcción	2005	2006	Diferencia Absoluta	Diferencia porcentual
Vivienda	2.405,7	4.115,3	1.709,6	71,1%
Industria	289,4	555,9	266,5	92,1%
Comercio	619,2	1.126,9	507,8	82,0%
Otros	304,3	151,8	(152,5)	-50,1%
Total	3.618,6	5.950,0	2.331,4	64,4%

Fuente: Datos elaborados por la Cámara Costarricense de la Construcción en base a trámites ante el CFIA.

Como se puede observar en el cuadro 3, durante el 2006 la mayor proporción de metros cuadrados correspondió a vivienda. Por lo general, como ya se había indicado, este comportamiento se mantiene en el sector durante varios años. Para el 2006, el crecimiento porcentual de este tipo de construcción correspondió a un 71%.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, la inversión en vivienda unifamiliar acapara el mayor porcentaje, creciendo dicho monto para el 2006 en un 101%. Sin embargo, cada vez es mayor los recursos destinados a inversión en multifamiliares (principalmente condominios). Este tipo de edificaciones creció en más de un 206%. Por lo tanto, se deduce un cambio en las características de la demanda habitacional, influenciada principalmente por el creciente mercado inmobiliario extranjero, y a otro tipo de particulares, como la seguridad que brindan este tipo de residencias.

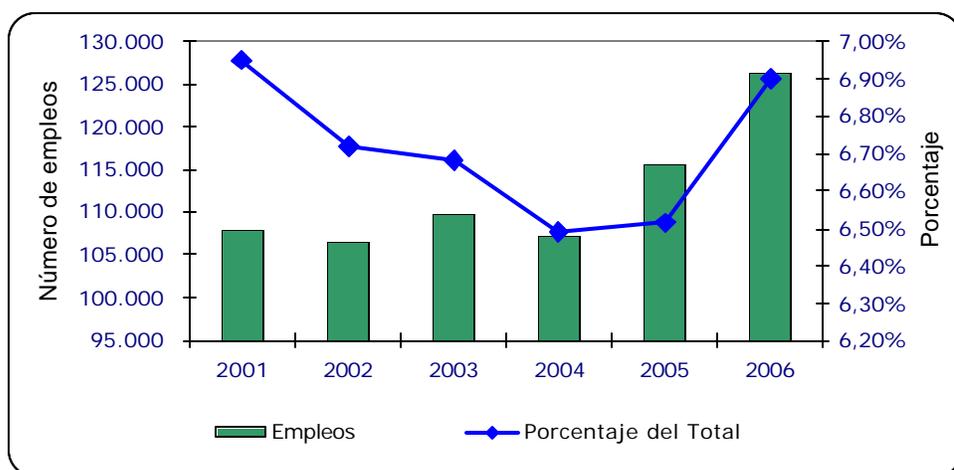
Asimismo, se manifiesta durante el 2006 un aumento significativo en otro tipo de construcciones, como las dedicadas a la industria y el comercio, con aumentos porcentuales mayores al 80%. De igual forma, la inversión dedicada a este tipo de obras aumentó en mayor medida, más del 187% en establecimientos comerciales y el 223% la destinada a la industria.

Únicamente la construcción orientada a otro tipo de obras sufrió una disminución durante el año 2006, tanto en el número de metros cuadrados de construcción, como en el monto de inversión.

II.4 Impacto del sector construcción en el empleo

A pesar de que el sector construcción contribuye solamente con un 4% del PIB del país, el aporte que genera en el ámbito laboral es mayor –empleo directo—. Como se puede observar en el gráfico 8, el porcentaje de empleados directos dedicados a la industria ronda entre un 6,5% y un 7%.

Gráfico 8
Número de empleados dedicados al sector construcción y participación relativa.
2001-2006

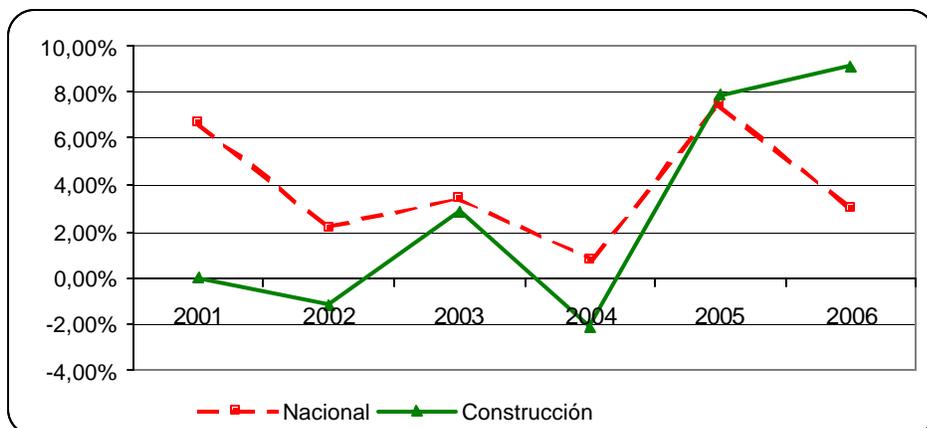


Fuente: Encuesta de Hogares de propósitos múltiples, INEC.

Entre los años 2001 y 2004, el aporte relativo en número de empleados bajó, llegando a su punto más bajo en el 2003 –con una participación del 6,49% del empleo total—. A pesar de esto, durante los años siguientes fue aumentando levemente su participación relativa, pasando a representar el 6,51% en el año 2005, hasta llegar a su punto más alto en el 2006 –6,9% del empleo total—.

Este aumento en la participación relativa de la construcción en el empleo total responde a las nuevas fuentes de empleo que se han generado en el sector. La industria ha absorbido un número importante de nuevos empleados, para el 2004 el sector contaba con 107 mil puestos directos, pasando al 2006 a más de 126 mil empleos. Sin embargo, la contribución de la industria es mayor si se considera el aporte en puesto relacionados e indirectos, como los comerciales, administrativos, entre otros. Según se indica en la Cámara Costarricense de la Construcción, se estima que por cada puesto directo dedicado a la construcción, existen dos puestos indirectos relacionados a la industria.

Gráfico 9
Tasa de crecimiento del empleo total y del sector construcción. 2001-2006
(porcentual)



Fuente: Encuesta de Hogares de propósitos múltiples, INEC.

La tendencia de crecimiento de empleo en el sector se nota con mayor facilidad en el gráfico 9. Se puede percibir que durante los años 2002 y 2004 se produjo una tasa de variación negativa, y por ende en el nivel de empleo, caso contrario ocurrió en el 2003. Por otra parte, se observa claramente que la tasa de variación del sector durante el periodo 2001 al 2004 fue inferior a la presentada por el empleo total en la economía.

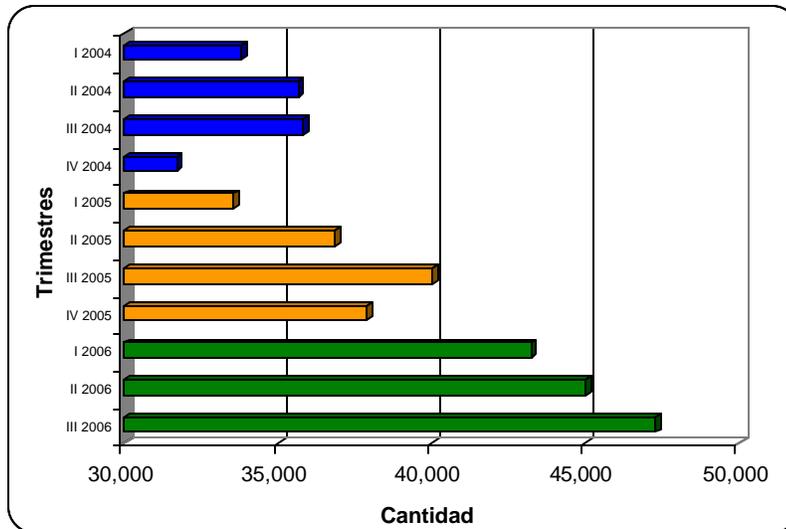
Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, el cambio más importante ocurre durante el 2005 y siguiente, donde el porcentaje de crecimiento del empleo destinado a la construcción es mayor que el de toda la economía. Dicha diferencia se denota con más evidencia durante el 2006, cuando el crecimiento porcentual de empleos directos del sector construcción es mayor al 9%, mientras que en el total de la economía ronda el 3%, según los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

Por otra parte, otra de las fuentes de información sobre empleo son los reportes de las empresas ante la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para el aseguramiento de sus empleados. Dicha fuente brinda información únicamente del sector más formal de la industria de la construcción. En forma de ejemplo, durante el 2006 el INEC estimó 126.265 trabajadores dedicados a la construcción, mientras que se reportaron ante la CCSS para el tercer trimestre del mismo año, 47.275 trabajadores del sector, lo que representa únicamente 37,4% de los datos de INEC.

Aún así, la tendencia mostrada por los datos suministrados por la CCSS es congruente con los de la EHPM del INEC, dado que el número de empleados del sector reportados ante la CCSS ha ido en un aumento sostenido desde el 2004, pero principalmente durante el año 2006. De igual manera, el número de empresas registradas ante la

misma institución ha venido incrementándose, pasando a 2.983 para el tercer trimestre del año 2006, en comparación con las 2.473 reportadas para el mismo periodo del 2004.

Gráfico 10
Número de empleados del sector construcción reportados ante la CCSS por trimestre. 2004-2006



Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social.

El número de empresas que más aumentó en los registros de la CCSS han sido las micro y pequeña empresas de la construcción. Para el tercer trimestre del 2006, en comparación con su similar del anterior año, se reportaron 126 micro empresas nuevas y 99 pequeña empresas de la construcción.

Esto datos evidencia que el incremento no solamente fue metros cuadrados de nuevas construcciones y mayor aporte a la producción nacional, sino que dicho crecimiento estimuló la creación de nuevas fuentes de empleo y formación de nuevas micro y pequeñas empresas.

II.5 Comportamiento de los precios de materiales de la construcción

El dinamismo que el sector ha tenido en los últimos años, no es exclusivo de Costa Rica. Tanto los países de la región latinoamericana, como europeos y asiáticos han enfrentado un fuerte crecimiento de la industria de la construcción; y en muchos de ellos con grandes obras de ingeniería civil. Este incremento en áreas construidas ha generado una fuerte demanda, la cual ha presionado los precios internacionales de muchos materiales de construcción, y en algunos casos, ocasionando desabastecimiento de los mismos.

El país no se ha visto exonerado de tales aumentos en los precios de materiales de construcción. Tanto el índice de precios de viviendas populares como el de edificios, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), han aumentado en mayor medida que el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Por una parte, el índice de edificaciones creció durante el 2006 en un 14,025%, y el índice de precios de viviendas populares en 18,36%, frente a un aumento del IPC del 9,43%.

Dentro de los materiales de construcción que más aumento ha sufrido durante el 2006, se encuentra el Cable THW n 8, con un incremento del 154,16%. De igual forma, la mezcla asfáltica y el asfalto han subido en un 95,27% y 54,27% respectivamente, influenciados principalmente por el aumento en el precio internacional del petróleo. Asimismo, han ascendido de precio el playwood 1.22*2.44,4 mm en un 56,94%, entre otros materiales como el tubo EMT 12 mm, 3 mts., la lámina de HG ? 26 0.18*1.83, entre otros.

Estos aumentos de precios en el sector construcción han producido un fuerte incremento en los precios finales de los bienes. Aunado a este aumento de los precios de materiales de la construcción, el país experimenta una gran demanda inmobiliaria, principalmente extranjera, generando una presión sobre la plusvalía del terreno en muchas zonas del país, produciendo a su vez un acelerado aumento de los precios finales de la vivienda.

En este contexto, es importante resaltar que dicha situación se podría agravar si se aprueba el proyecto de Ley No. 16326 del Impuesto al Valor Agregado, que actualmente se encuentra en discusión en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa. Dentro de este proyecto se encuentra gravar los servicios constructivos en un 13%, exentos actualmente. Según estimaciones de la Cámara Costarricense de la Construcción, los precios finales de las viviendas, con ese nuevo

impuesto, aumentarían en un 10%, poniendo fuera del alcance de las mismas a un sector importante de la población, principalmente de clase media baja y media-media.³

III Retos y oportunidades que enfrenta el Sector Construcción

Como consecuencia del auge la industria de la construcción ha tenido que enfrentar nuevos retos, adicionándose a los problemas ya existentes desde varios años que se han acentuado recientemente.

Dentro de las nuevas dificultades que tiene el sector está el faltante de personal calificado y no calificado dedicado a la construcción. Como se menciona posteriormente, se ha identificado los requerimientos específicos en el mercado laboral para los proyectos que se están planificando en ciertas zonas del país. Asimismo, mediante un diagnóstico de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) se identificaron las principales deficiencias en la oferta laboral.

Por otra parte, uno de los problemas que se han intensificado como producto del crecimiento del sector, es el divorcio que existe entre la inversión en infraestructura pública y privada, lo cual está ocasionado un faltante en el suministro de servicios públicos esenciales. Otro de los problemas que ha aumentado su magnitud en los últimos años es el exceso de trámites, los cuales retrasan el desarrollo de los proyectos y aumentan sus costos; en detrimento de una verdadera fiscalización de las construcciones en campo.

III.1 Nuevas construcciones en región Chorotega y Pacífico Central

Debido al gran auge constructivo que enfrenta la Región Chorotega y Pacífico Central, la Cámara Costarricense de la Construcción realizó un inventario de nuevos proyectos turísticos y urbanísticos que se encuentran actualmente en fase de diseño en dichas zonas del país, y con proyección a construirse den los próximos 4 años. Este estudio tuvo como fin de determinar la demanda en mano de obra y servicios, especialmente en dotación de agua potable.

Se logró determinar 55 proyectos en la región Chorotega, los cuales comprenden 17.013 hectáreas, y aproximadamente corresponden a 10.530 nuevas habitaciones

³ Dentro de las estimaciones de la Cámara Costarricense de la Construcción se establece que prácticamente todas las obras o proyectos aumentarán sus costos entre un 10% y un 11%. Actualmente, el sector aporta al fisco el 13% sobre bienes y materiales por medio del impuesto selectivo de consumo.

hoteleras y 16.010 nuevas residencias. Por su parte, en el Pacífico Central, se consiguió establecer 58 proyectos, comprendidos en 3.894 hectáreas, que equivalen a 4.855 habitaciones y 8.482 residencias nuevas.

Dentro de las proyecciones de mano de obra, se aproxima que se requerirá de 21.009 nuevos trabajadores para el 2007, de los cuales 18.563 se estima que serán en la región Chorotega, y 440 personas en Pacífico Central. Para el 2008, se considera demandar 42.458 empleos adicionales en la región Chorotega y 17.438 en Pacífico Central, para un total de nuevas plazas de 61.904. Finalmente, para los años 2009 y 2010, se considera que se necesitan 77.267 trabajadores adicionales, 47.464 en la Chorotega y 29.803 en Pacífico Central.

Dichos pronósticos sobrepasan la oferta laboral normal del país. Por lo tanto, para hacerle frente y no frenar las inversiones turísticas en esas zonas, es imperativo desarrollar una política migratoria bien planificada, con el objetivo de traer trabajadores temporales y poder enfrentar la gran demanda y evitar un alza desproporcionada en los salarios del sector, que afectaría principalmente el mercado de vivienda popular.

Por otra parte, se estimó que durante el mismo período de tiempo, se necesitarán para cubrir las necesidades de esos nuevos proyectos cerca de 501 litros de agua potable por segundo en la región Chorotega. Asimismo, se estima que se demandarán 254 litros por segundo de agua potable en el Pacífico Central.

Además, es importante resaltar que las demandas mencionadas únicamente corresponden a las regiones Chorotega y Pacífico Central. De los requerimientos citados hay que adicionarle las necesidades de las otras zonas del país.

Por lo tanto, es indispensable implementar proyectos de corto, mediano y largo plazo para poder satisfacer el desarrollo programado; y evitar que la falta de planificación se convierta en la limitante del progreso del país.

En este sentido, la Cámara Costarricense de la Construcción en conjunto con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio han iniciado un proceso de planificación con el fin de hacerle frente a los requerimientos del sector. Inicialmente, se está coordinando la implementación de mecanismos financieros para colaborar con el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados en la construcción de acueductos en la región Chorotega. Además, en el tema laboral se han iniciado conversaciones con el Instituto Nacional de Aprendizaje para la capacitación de personal, y con Dirección

General de Migración y Extranjería para establecer mecanismos temporales para el ingreso de trabajadores extranjeros.

Requerimientos del Sector en Mano de Obra

Dado el repunto del sector en los últimos años, especialmente durante el 2006, éste ha experimentado una fuerte demanda laboral, tanto calificada como no calificada. Por el contrario, en el lado de la oferta de mano de obra calificada y semi calificada no ha existido una planificación para responder con los requerimientos de las empresas. Asimismo, las necesidades de mano de obra no calificada se han abastecido principalmente con empleados foráneos.

Por lo tanto, la Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) realizó un estudio sobre las necesidades de capacitación y formación laboral, enfocado en la primera etapa en actividades productivas de turismo, de la industria alimentaria y sector construcción.

Dentro de los principales resultados arrojados por la investigación y relacionados con el sector se encuentran los siguientes puntos:

- ? Falta de capacitación específica en materia de desarrollo urbanístico y mano de recursos humanos, por parte de los profesionales en ingeniería.
- ? Gran faltante de personal, principalmente en operarios de maquinaria y equipo pesado, maestros de obra y obreros especializados.
- ? Fuerte competencia entre empresas por el recurso humano.
- ? Alta dependencia de mano de obra extranjera y alta rotación de personal.

III.2 Problemas de infraestructura Pública

Dentro de los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo de nuevos proyectos constructivos de toda índole es la falta de una infraestructura pública adecuada – caminos, carreteras, puentes, acueductos, alcantarillados, y obras de generación eléctrica, entre otros—. Como se mencionó anteriormente, tanto los datos del monto de inversión en nuevas construcciones, como el IMAE de la construcción, indican que el incremento de la industria de la construcción se explica mayoritariamente por el crecimiento del sector privado. Lo que tiene como consecuencia un estancamiento de la infraestructura pública.

Por tanto, se presenta por una parte un sector privado con un gran nivel de inversión, desarrollando obras y proyectos en regiones con altos niveles de pobreza –Guanacaste y Puntarenas—, y por contraparte, se cuenta con un Estado carente de respuestas

inmediatas en la dotación de servicios públicos esenciales. Aunque es importante rescatar los esfuerzos llevados durante los primeros meses de la presente Administración en aumentar de la inversión pública; ésta no representa los niveles necesarios para suplir la creciente demanda del sector privado.

Estos problemas están afectando el nivel de competitividad nacional. En el último Índice Global de Competitividad, realizado por el Foro Económico Mundial, el puntaje más desfavorable se obtuvo en el subíndice de Requerimientos Básicos, donde infraestructura ostenta la posición 74 de 125 países. Por lo tanto, sino se aumenta sustantivamente la inversión pública en los próximos años, el faltante de servicios representaría el principal freno del sector constructivo y un deterioro aún mayor en el nivel de competitividad.

Una de las mayores carencias de infraestructura en el país se presenta la red vial. Según en estudio del MOPT realizado en el 2004, solo el 3% de la red vial cantonal, que abarca casi el 80% del sistema de red vial nacional, se encuentra en buen estado. Asimismo, de acuerdo a un diagnóstico del Lananme, efectuado en el 2003, se determinó que el 75% de la red vial nacional está en regular o mal estado.⁴

Además, el según el Plan Nacional Vial 2006-2020, una iniciativa del sector privado, el actual sistema de la red vial nacional es totalmente ineficiente, debido a que todas las vías principales convergen al Gran Área Metropolitana, generando poca fluidez en el tránsito de larga distancia, gran congestionamiento en zonas urbanas, altos costos de transporte.

El Plan Nacional Vial es una propuesta que presenta una estrategia factible para rescatar el sistema vial. Esta iniciativa fue presentada a la actual Administración, acogiendo parte de los proyectos de mantenimiento y construcción vial. El plan recomienda pasar a un sistema vial integral, para el cual es necesario \$3.700 millones en un periodo de 15 años, con diferentes fuentes de financiamiento:

- ? Concesión de obra pública
- ? Crédito externo
- ? Contratos y aplicación de peajes
- ? Impuesto al combustible y a la propiedad de vehículos
- ? Transferencias a municipalidades según Ley 8114.

Aun así, el deterioro de la infraestructura no es un problema exclusivo de la red vial, sino que también se ve reflejado en acueductos, alcantarillados, instalaciones portuarias y aeropuertos. Para poder contar con suministro de agua potable en los proyectos que se están desarrollando actualmente cerca de playa Hermosa, Guanacaste, los

⁴ Tomado del artículo "Infraestructura en estado crítico", Revista Construcción (2006).

inversionistas privados han tenido que aportar recursos en un fideicomiso que financie la construcción de un sistema de acueducto.

De igual forma, para el desarrollo de otros proyectos, las empresas constructoras o los inversionistas privados tienen que construir infraestructura pública —red de tendido eléctrico, sistemas de bombeo de agua, entre otros— para que se le pueda suministrar los servicios.

Dentro de los mayores problemas que enfrenta el Estado para brindar la adecuada dotación de servicios públicos que requiere el sector productivo —a saber: buena infraestructura en carreteras, acueductos, sistema de alcantarillados y dotación de servicios eléctricos y de telecomunicaciones—, se encuentra el sistema de contratación administrativa y concesiones. Escasa planificación, trámites administrativos engorrosos y un excesivo, pero ineficiente nivel de control han generado fracasos en los procesos de contratación administrativa para el desarrollo obras de infraestructura —véase recuadro anexo-.

III.3 Problemas del exceso de tramitación en el sector.

Uno de los principales problemas que sufren los países latinoamericanos, y por supuesto Costa Rica, es la gran cantidad de regulación al sistema productivo, un ejemplo claro de ello es el enorme número de trámites que se deben realizar ante los diferentes entes estatales, y el sinnúmero de aspectos técnicos que deben cumplirse, mucho de ellos contradictorios y sin fundamento.

En este aspecto, el sector construcción es uno de los más afectados en el país. Dentro de los principales problemas en el tema de tramitación que sufre el sector están:

- ? Trámites duplicados y excesivos.
- ? Excesiva discrecionalidad por parte de los funcionarios técnicos encargados de la ejecución de los trámites.
- ? Excesivos requisitos y documentos duplicados.
- ? Duración real de resolución de trámites.
- ? Falta de fiscalización en campo.

Proceso de Contratación Administrativa y Concesiones

En el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible se presentó el *“Informe sobre la situación de la Contratación Administrativa en Costa Rica”*. Entre los principales problemas detectados que afectan la eficiencia de la contratación administrativa se pueden enumerar:

- ? la falta de una planificación adecuada y de acuerdo a la capacidad institucional,
- ? la deficiente gestión del gasto,
- ? la ineficiencia en la elaboración de los carteles, sistemas de evaluación de concursos y registro de empresas en las instituciones públicas,
- ? trámites administrativos complejos, con múltiples aprobaciones y revisiones dentro de la misma institución que atrasan el proceso,
- ? la falta de información y publicidad, entre otros.

Si bien es cierto, la reforma a la Ley de Contratación Administrativa y su nuevo Reglamento permiten mecanismos más ágiles para contrataciones de menor cuantía, dicha reforma es más restrictiva en contratos de obras mayores, los cuales son necesarios para mejorar la infraestructura nacional.

De igual forma, dentro de la mayor deficiencia que cuenta el sistema de concesiones de obra pública, según el informe citado, se encuentran la falta de una planificación y coordinación institucional e interinstitucional, la cual genera atrasos innecesarios. Además, otra deficiencia en el sistema es la deficiente gestión del gasto por parte de la Administración, al ignorar en el presupuesto, gastos necesarios para el procedimiento administrativo de concesión.

Trámites duplicados y excesivos. En un esquema sencillo, para obtener un permiso de construcción de una urbanización debe realizarse:

1. El uso del suelo ante la municipalidad respectiva.
2. Trámites ante Secretaria Técnica Nacional Ambiental (SETENA).
3. Visado de planos ante el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos.
4. Visado de planos en ventanilla única de visado de planos (Dirección de Urbanismo del INVU, Ministerio de Salud y Acueductos y Alcantarillados).
5. Permiso de construcción ante Municipalidad respectiva.

Aún así, para conseguir dicho permiso, es necesario cumplir con otra gama de trámites adicionales para obtener requisitos que solicitan las instituciones anteriormente mencionadas. En un estudio realizado por consultores canadienses se elaboró un inventario con la mayoría de los trámites necesarios para obtener un permiso de construcción, véase diagrama anexo. En este sentido, se determinó que es necesario visitar 14 instituciones solamente para obtener información y cumplir con los trámites previos al visado de planos —señaladas en el diagrama como IDENTIDAD—.

En estas instituciones debe realizarse 21 trámites—mostradas en el diagrama como PREVIAS—, de los cuales algunos son para obtener certificados de disponibilidad de servicios públicos (agua potable, disposición de aguas residuales, etc.) alineamientos de diferentes tipos (retiros de ríos y quebradas, de red vial nacional, municipal y férrea, etc.) entre otros, como el permiso para el nombre de una urbanización o condominio.

Por otra parte, para realizar el trámite de visado de planos es necesario acudir a 3 instituciones: SETENA, CFIA y el INVU (ventanilla única de visado); además si el proyecto se encuentra dentro de la zona marítimo terrestre, se debe acudir adicionalmente al Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Por último, para obtener finalmente el permiso, se debe acudir a la municipalidad respectiva. Por ende, como se desprende del diagrama, dentro del proceso de tramitación para el permiso de construcción participan alrededor de 23 departamentos de diferentes instituciones.⁵

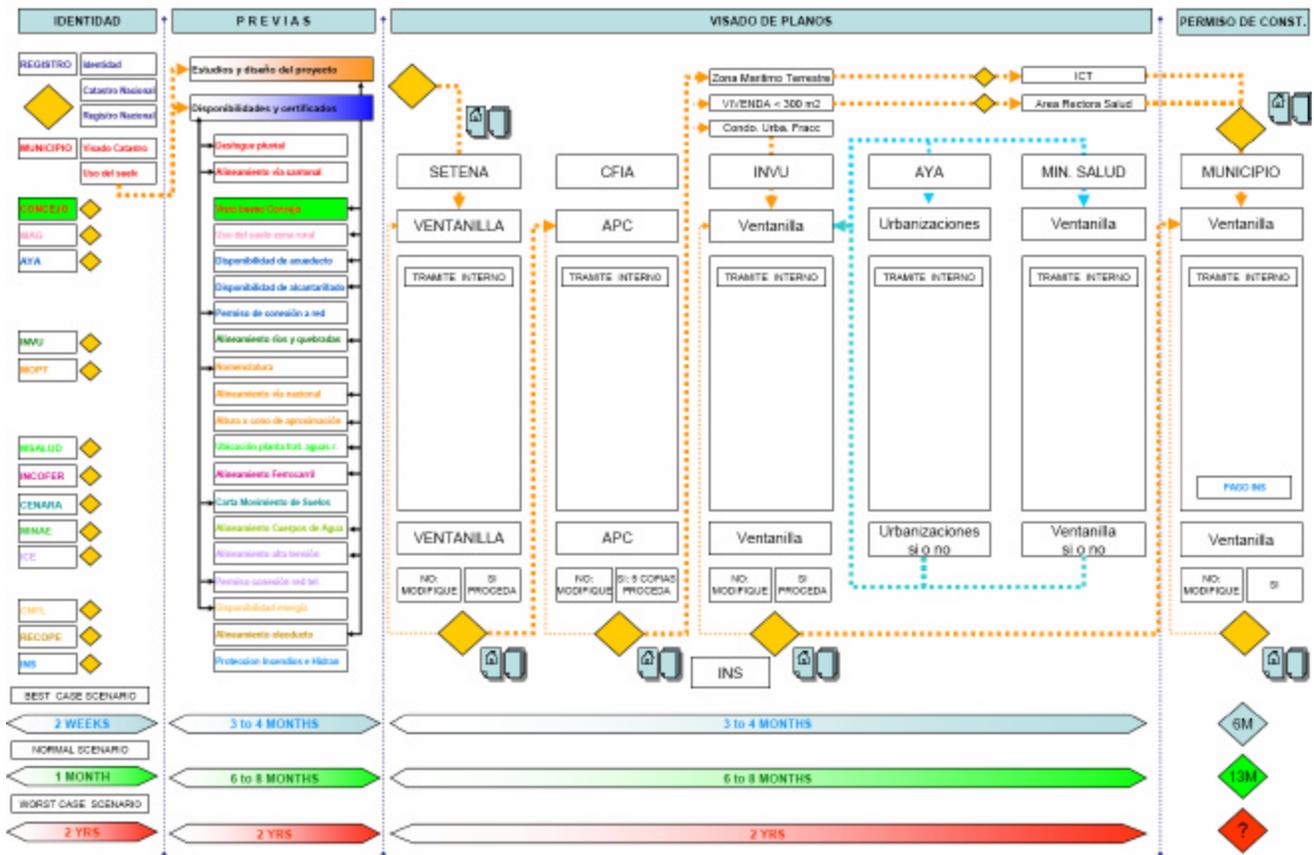
Gran parte de las instituciones involucradas en el proceso anterior cumplen funciones duplicadas (revisan prácticamente los mismos aspectos), como es el caso de aprobación de los sistemas de tratamiento de aguas residuales (plantas de tratamiento). Para la realización de éste es necesario acudir tanto al Ministerio de Salud como al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ambas instituciones revisan los mismos requerimientos técnicos.

Otros casos similares se presentan en el Departamento de Urbanismo del INVU, y en el mismo Acueductos y Alcantarillados. En el caso del INVU, el administrado debe solicitar en dicha institución el alineamiento o retiro de ríos y quebradas, para posteriormente adjuntarlo a los documentos solicitados en el trámite de visado de planos, para que lo revise la misma institución. Caso similar es en AyA, dado que la institución extiende la carta de disponibilidad de servicios (agua potable, sistema de recolección de aguas residuales), para luego solicitarla en el trámite de visado de planos.

⁵ Dentro del estudio realizado por los expertos canadienses no se tomó en consideración los requisitos necesarios para el trámite ante SETENA de la viabilidad ambiental, por lo que los documentos necesarios que extienden otras instituciones para dicho trámite no se encuentran contemplados en el diagrama.

Excesiva discrecionalidad. Otro de los grandes escollos que enfrenta el sector en el tema de tramitación es la enorme discrecionalidad de los funcionarios administrativos al momento de la revisión y solicitud de requisitos para los trámites. A pesar de existir un sinnúmero de leyes y reglamentos que norman el sector, muchos de los funcionarios no aplican aspectos técnicos en la resolución de los trámites, sino que cambian las reglas y lineamientos de manera subjetiva, lo cual acarrea como consecuencia mayores costos y atrasos en el trámite global, y por ende, un debilitamiento de la seguridad jurídica del sector.

Diagrama 1 Esquema del proceso de tramitación para permisos de construcción



En este sentido, la Ley de protección al ciudadano del exceso de trámites y requisitos, Ley No. 8220, establece en su artículo 4 que solamente se podrán solicitar los requisitos que se encuentren publicados en el Diario Oficial La Gaceta. Aún así, muchas instituciones solicitan discrecionalmente requisitos que no cumplen con lo anterior; como por ejemplo algunas áreas regionales del Ministerio de Salud para el trámite de permisos de ubicación, solicitan la viabilidad ambiental, aún cuando no está establecido así en el respectivo reglamento.

Enorme cantidad de requisitos. En un estudio realizado por el Departamento de Mejora Regulatoria, MEIC (2004) con el objetivo de simplificar los trámites de visado de planos se determinó que para dicho proceso, incluyendo los trámites previos – identificados en el diagrama como PREVIAS— es necesario presentar cerca de 31 planos catastro, 9 copias de planos constructivos a diferentes instituciones, entre otros documentos que solicitan como requisito. En esa oportunidad, se logró eliminar algunos requisitos que solicitaban las instituciones que participan la ventanilla única de visado de planos –Dirección de Urbanismo, AyA y Ministerio de Salud—. Aún así, no se efectuó mejoras en proceso previo al visado de planos.

Duración real de resolución. En el estudio realizado por los expertos canadienses, anteriormente mencionado, se determinó el tiempo estimado para cada uno de los procesos de tramitación para obtener el permiso de construcción. Como se puede observar en la parte inferior del diagrama, se estableció que para obtener toda la información y realizar los trámites identificados como PREVIAS –proceso anterior al trámite de visado de planos— se tarda alrededor de 3 a 4 meses, en el mejor escenario. Pero el tiempo podría extenderse a varios años, dependiendo del tipo de proyecto a desarrollar.

Asimismo, se definió que el tiempo estimado para finalizar el proceso de visado de planos –tomando en consideración los trámites de viabilidad ambiental ante SETENA, el visado ante el CFIA, el visado en Ventanilla Única e ICT— es de 3 a 4 meses, en el mejor escenario. Finalmente, la resolución del permiso de construcción en la Municipalidad respectiva, se tarda hasta 6 meses, en el mejor de los escenarios.

Aunado a esto, otro de los principales escollos que enfrenta el sector, es el tiempo destinado al trámite, dado el costo de oportunidad del monto invertido en los proyectos, lo cual afecta enormemente el nivel de competitividad del sector y el país en general. Según estimaciones realizadas por el Departamento de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, cada día de atraso por trámites en construcción equivale a \$24,36.⁶

Fiscalización en campo. Otro de los problemas que más afecta el sector y al país en general, es la falta de control y seguimiento en el campo. A pesar del fuerte control previo, por medio de la revisión de planos, la fiscalización de las construcciones en sitio es casi nula. Ejemplo de ello es la SETENA, la cual tiene como obligación la supervisión ambiental de los proyectos, pero por problemas de recursos y del exceso de trámites que cuenta, no la ejecuta.

⁶ El monto es calculado tomando como base una casa de habitación de clase media de \$60 mil y aplicando como costo de oportunidad los índices de precios de viviendas y edificaciones del INEC.

Esta situación genera que muchas de las empresas del sector evadan realizar los trámites respectivos y realicen construcciones sin cumplir con los requerimientos técnicos, ambientales, urbanísticos, de salud y seguridad necesarios –véase recuadro de “Problemas de fiscalización en campo”–.

Problemas de fiscalización en el campo

El Departamento de Régimen Disciplinario del CFIA realizó una investigación durante noviembre del 2006 en la provincia de Guanacaste, con el fin de verificar si las construcciones que se estaban desarrollando en ese momento cumplían con los requerimientos mínimos legales que exige la normativa vigente, principalmente: planos constructivos visados, permiso de construcción municipal, cuaderno de bitácora, entre otros aspectos.

Del total de 217 proyectos visitados, se constató que 16 de ellos no mantenían el permiso constructivo en la obra, como lo exige el Reglamento de Construcciones, más sí contaban con el mismo. Por otra parte, 55 de las obras no contaban el permiso de construcción respectivo –16 de ellos por estar en trámite y 7 de las obras ya habían sido clausuradas por la Municipalidad respectiva–.

Además, se comprobó que de los proyectos inspeccionados, 78 no tenían los planos constructivos en la obra con su respectivo visado del CFIA. Además, se determinó que 87 de las obras visitadas no mantenían el cuaderno de bitácora en el lugar, como es exigido. Al mismo tiempo, de los 130 cuadernos de bitácora hallados en sitio, 42 contaban con anotaciones desactualizadas y 8 no tenían anotaciones realizadas.

Asimismo, se logró determinar en la inspección, que del total de obras visitadas, 33 construcciones no contaban ni con permisos de construcción, planos visados ni cuaderno de bitácora en sitio. Por otra parte, se encontró con 6 empresas constructoras deshabilitadas por el CFIA y 36 no registradas ante el Colegio.

Dentro de las instituciones más problemáticas en el tema de tramitación se encuentran: la SETENA, y la ventanilla única de visado de planos (INVU, M. Salud y AyA); las cuales generan principalmente por atrasos en tiempos de resolución.

Con el fin de mejorar la situación de la tramitación en el sector, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, por medio del Departamento de Mejora Regulatoria, en conjunto con el sector privado, por medio del Programa de Competitividad y Eficiencia en la Construcción (PROCECO) –una alianza estratégica de la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC), el Colegio Federado de Ingenieros y de

Arquitectos (CFIA) y el Consejo de Desarrollo Inmobiliario (CODI)—, han formulado un plan de mediano plazo para la simplificación de trámites.

Dentro de los principales logros alcanzados hasta el momento es la creación del portal de trámites de construcción, donde se encuentra recopilada toda la normativa relacionada con el sector. Asimismo, se encuentran los requisitos necesarios para realizar todos los trámites, junto con sus respectivos formularios. Además, se ha efectuado una recopilación de información necesaria para el diseño de los proyectos constructivos. Este acceso a toda la información de manera digital pretende disminuir el tiempo que el administrado destina en obtenerla, además de disminuir la discrecionalidad de los funcionarios al brindar mayor información al ciudadano de la normativa que debe cumplir.

Dentro de los proyectos formulados por estas organizaciones, y utilizando la plataforma tecnológica del CFIA, se pretende eliminar la mayor cantidad de trámites previos, publicando en formato electrónico la información necesaria para el diseño de los proyectos; y digitalizar el proceso del trámite de visado y permisos de construcción.

Plan Administrador de Permisos de Construcción (APC)

El APC es un proyecto inicialmente ejecutado y actualmente liderado por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos. Consiste en una plataforma tecnológica para la tramitación de los proyectos constructivos. El objetivo del APC es desarrollar un sistema tecnológico que habilite a los ingenieros y arquitectos a realizar los trámites en forma digital, incluyendo todas las instituciones en el proceso de tramitación, así como los requerimientos necesarios para obtener los requisitos previos.

El APC fue planeado para su implementación en varias etapas. El CFIA ya logró efectuar durante el año 2006 el APC 1 (primera etapa), que consiste en desarrollar la tramitación de proyectos al interno del Colegio. Actualmente, está en desarrollo las siguientes 3 etapas del sistema. El APC 2 se estima implementarlo durante el transcurso del 2007, consiste en incluir dentro de la tramitación a otras instituciones involucradas, como plan piloto (INVU, AyA, Min. de Salud y la Municipalidad de San Carlos).

Igualmente, el APC 3 se encuentra en desarrollo, radica adicionar la solicitud de los trámites previos que realizan otras instituciones, se estima ejecutarlo en el 2008. Finalmente, para la última etapa se prevé su implementación durante el año 2009, con el fin de incluir el total de instituciones, en el sistema informático unificado.

Además, se presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites No. 16266 que establece herramientas para el cumplimiento de la simplificación de trámites, como sanciones a los funcionarios públicos que incumplan con el plazo establecido para la resolución o que soliciten discrecionalmente requisitos no publicados.

III.4 La Secretaría Técnica Nacional Ambiental, un problema de nunca acabar

La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) fue creada mediante la Ley No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, en Octubre de 1995, tomando como base organizacional la Comisión Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (CONEIA). La Ley le otorgó a la SETENA el propósito fundamental armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, de una manera eficiente y eficaz.⁷

Dentro de las funciones establecidas por la Ley se encuentra el proceso de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) de las actividades, obras o proyectos, así como su control y seguimiento ambiental. Además de qué la Sala Constitucional ha emitido resoluciones que han afectado el proceso de la EIA, dentro de los cuales se han establecido las actividades, obras y proyectos que deben cumplir con el trámite de EIA, así como la competencia de la Secretaría en la planificación urbana, entre otros.

En este sentido, la Sala elimina los umbrales establecidos en el reglamento de evaluación ambiental, y determina que todos los proyectos deben realizar evaluación preliminar a fin de establecer si se requiere un estudio ambiental mas profundo.⁸ Esta decisión trajo como consecuencia un aumento significativo de los expedientes a resolver, principalmente de actividades, obras y proyectos de bajo impacto ambiental. Asimismo, la Sala Constitucional indicó que todo plan regulador debe realizar un examen del impacto ambiental previo a su aprobación.⁹

Con el fin de lograr un equilibrio entre el mandato de la Sala Constitucional respecto a la evaluación preliminar y la urgencia de agilizar los procesos, se diseñó una metodología para la realización de las EIA. El sistema se basa en un doble listado de actividades, obras y proyectos con su respectiva categorización de impacto ambiental potencial y otras herramientas ambientales (documentos ambientales D1 y D2) con el fin de servir como filtro para determinar cuales proyectos por su significancia de impacto ambiental deben elaborar un estudio de impacto ambiental. Aún así, el gran volumen de solicitudes y la falta de recursos han colapsado la Secretaría.

⁷ Se establece en los artículos 83 y 86 de la Ley No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente.

⁸ Expediente 01-002886-007-CO, Voto No. 2002-01220, Sala Constitucional.

⁹ Ídem.

Trámites ante SETENA. Solamente durante el año 2006, la Secretaría tenía pendientes de resolver 2.893 expedientes; de los cuales 1.094 correspondían a formularios D1 –para actividades, obras o proyectos de categoría del alto y moderado impacto ambiental sin plan regulador—, y 1.799 de formularios D2 –para actividades, obras o proyectos con plan regulador aprobado por la SETENA—. De un pequeño análisis, se puede determinar que durante ese año, la Secretaría recibió casi 12 expedientes por día para resolver, lo cual a todas luces, genera una excesiva carga de trabajo.

Esta sobrecarga de trabajo de aprobación de expedientes ha generado un fuerte debilitamiento del control y seguimiento ambiental. La Secretaría tiene la obligación, por mandato legal, realizar al menos una inspección anual a cada proyecto que cuente con garantía ambiental. Además, la SETENA debe realizar un plan de monitoreo y control de los proyectos que cuenten con viabilidad ambiental.

En este sentido, según lo indicado por Astorga (2006), la Contraloría General de la República ha indicado en el No. 04-PFA que:

“...esa entidad no está siendo eficiente y efectiva en la gestión que realiza en los procesos de evaluación ambiental preliminar, monitoreo y seguimiento, por cuanto está distraendo sus recursos en la valoración de muchos proyectos con escaso impacto ambiental...” “...la excesiva carga de trabajo satura la capacidad de respuesta de la SETENA, pues, al estar atendiendo actividades poco relevantes para el ambiente, distrae recursos económicos, humanos y técnicos que podrían estar utilizando con mayor provecho en actividades y proyectos a desarrollar que presenten mayor riesgo para el ambiente...” (Astorga, 2006; pág.12).

Esta situación, aunado al hecho que la SETENA no cuenta con el personal calificado suficiente para realizar el dicho análisis de las evaluaciones; y tampoco cuenta con los recursos presupuestarios básicos necesarios para cumplir sus actividades normales; han producido además que la Secretaría no realice las resoluciones de los expediente en el tiempo establecido por Ley. Lo cual ha significado un atraso en resolver expedientes, en algunos casos, de varios meses, generando grandes pérdidas económicas y un debilitamiento del clima de inversión en el país.

Por otra parte, debido al lineamiento dado por la Sala Constitucional a la Secretaría de verificar la inclusión de la variable ambiental en el ordenamiento territorial (planes reguladores), el Ejecutivo publicó en mayo del 2006 la metodología para dicha acción

(Índices de Fragilidad Ambiental, IFA). Los IFA tienen como objetivo fundamental implementar la Evaluación Ambiental Estratégica, la cual corresponde a

“...la aplicación de los EIA a políticas, planes y programas, es decir, a la introducción de la variable ambiental en la planificación estratégica a fin de que se garantice la selección de la mejor alternativa posible, y además se incluya elementos tales como la participación social, el análisis de consistencia, y la consideración de los aspectos ambientales más relevantes y su alcance y modo de enfoque por parte de las autoridades.” (Decreto Ejecutivo 32967.MINAE)

Aún así, la Secretaría aún no ha implementado dicha metodología, lo cual tiene como resultado que existan desde varios años, planes reguladores pendientes de ser aprobados por la SETENA. En este sentido, para el año 2007 se han realizado capacitaciones en la implementación de los IFA a los funcionarios técnicos de la SETENA, así como a algunos miembros de la Comisión Plenaria, con el fin de dar resolución a los planes reguladores pendientes. Asimismo, PROCECO –CCC, CFIA y CODI— está brindando capacitaciones sobre la metodología a las empresas que realizan el diseño de los planes reguladores.

Por ende, desde el punto de vista productivo, la SETENA no ha logrado cumplir su mandato de armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, de una manera eficiente y eficaz. Sino, se ha convertido en un cuello de botella al sector productivo, y generado poco impacto en el mejoramiento del ambiente, dado su escasa supervisión.

Esto ha generado que la actual administración Arias interviniera la Institución y mediante Directriz Presidencial No. 008- MP-MINAE-MAG-MEIC se formara una Comisión para dar solución a la Secretaría. Dentro de los mayores aportes están: aumento de recursos humanos, tecnológicos –con aporte de PROCECO—, y presupuestarios –para el año 2007 en un 468%—. Empero, durante el año 2007, por problemas administrativos al interno del Ministerio de Ambiente y Energía, no ha sido posible la ejecución del presupuesto. Además, dado el gran volumen de solicitudes que ingresan diariamente, la SETENA no está cumpliendo con los plazos establecidos en la normativa.

Por lo tanto, es necesario un cambio drástico en el manejo de dicha institución, no solo brindando un mayor apoyo en recursos, sino estableciendo un cambio en la normativa actual, que facilite a la Secretaría un mejor manejo administrativo y que permita además

enfocarse en la fiscalización de actividades, obras y proyectos que generan un mayor impacto ambiental.

IV. Anotaciones Finales

Durante el año 2006, el sector construcción presentó un gran crecimiento que se evidenció en un aumento en el PIB construcción del 14,51%, un nivel récord del IMAE construcción en noviembre del mismo año. Además, mostró un aumento significativo en la demanda mercado laboral y creación de nuevas empresas dedicadas a la industria, principalmente micro, pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se registró un aumento en los metros cuadrados de construcción, tomando en consideración cualquiera de las fuentes de información disponibles.

Por otra parte, aunque todas las provincias reportan un aumento en metros cuadrados respecto al año anterior, el mayor incremento fue registrado en regiones fuera del Gran Área Metropolitana (GAM): Guanacaste representa la segunda provincia con mayor número de metros cuadrados y Puntarenas reporta el mayor crecimiento en metros cuadrados del país. Además, de los 10 cantones del país que reúnen el 54% del total metros cuadrados, la mitad pertenecen a zonas fuera del GAM. Esta situación evidencia un desplazamiento de la industria a regiones del país con fuertes atractivos turísticos – de sol y playa— y de importancia para el mercado inmobiliaria con demanda principalmente extranjera.

Según las expectativas del sector, el crecimiento acelerado en metros cuadrados de construcción, con fines principalmente inmobiliarios y turísticos, ubicados en determinadas regiones del país, se acentuará en los próximos años. Esta situación conlleva retos importantes al sector y al país, los cuales de no superarse podrían frenar este desarrollo; dentro de los principales desafíos se encuentran: mejoramiento de la infraestructura nacional que permita una mayor dotación de servicios públicos, una adecuada política laboral, con programas para la formación de mano de obra –tanto calificada como no calificada— y una política migratoria que permita satisfacer las demandas del mercado, un mejoramiento en el clima de inversión y la regulación que afecta al sector, con el objetivo de facilitar la fiscalización, planificación urbana, ambiental y económica del país.

Sino se enfrentan los retos, se corre el peligro de presentarse un crecimiento desordenado de la construcción, con escasa planificación urbana y afectaciones al ambiente y en detrimento de la misma industria turística del país. Por lo tanto, los desafíos para el sector son varios y de gran importancia para su futuro.

V. Notas Técnicas

Inspección en campo del CFIA. La investigación fue realizada por el Departamento de Régimen Disciplinario del CFIA, durante las semanas del 08 al 17 de noviembre de 2006, en la zona costera de los cantones de Santa Cruz, Carrillo y Liberia, provincia de Guanacaste.

Se visitaron 217 proyectos: 101 en Santa Cruz, 100 en Carrillo y 16 en Liberia. De las obras inspeccionadas: 105 consistían en residencias, 59 condominios, 13 apartamentos, 11 obras de infraestructura, 9 locales comerciales, 6 hoteles, 4 cabinas, 4 oficinas y 6 obras diversas.

Registro de proyectos en región Chorotega y Pacífico Central. Las proyecciones de demanda laboral y de servicios únicamente toman en cuenta los 113 proyectos inventariados por la Cámara Costarricense de la Construcción en las regiones Chorotega y Pacífico Central. Adicional a éstos, existen otro tipo de proyectos ha desarrollarse en la mismas zonas y en el resto del país.

El parámetro utilizado para estimar el requerimiento de mano de obra fue de 3 trabajadores por cada 100 metros cuadrados de construcción. Por otra parte, para la proyección de agua potable se utilizó que se requerirán 1,6 litros de agua por segundo por cada 100 habitaciones de hotel y 2,0 litros de agua por segundo por cada 100 unidades habitacionales de residencia.

Diagnóstico del requerimiento laboral. La investigación realizada por la UCCAEP constó de tres componentes n su metodología:

Recopilación y sistematización de la información sobre las necesidades de capacitación del sector productivo, con información tanto primaria como secundaria.

Sesiones de grupo con empresarios.

Encuestas entre empresarios sobre las necesidades en el tema.

VI. Referencias

Astorga, Allan (2006). “*Los 10 años de la SETENA: Evaluación de desempeño y perspectivas futuras*”. Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Costa Rica.

Carmona, Keylor (2006). “*Análisis de variables para un futuro instrumento de proyección de los metros cuadrados de construcción en Costa Rica*”. Instituto Costarricense del Cemento y el Concreto: Costa Rica.

CFIA (2006). “*Informe de verificación de documentos en las construcciones, provincia de Guanacaste, INF: DRD-INSP-187-2006*”. Departamento de Régimen Disciplinario del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA): Costa Rica.

Donato, Claudio J. (2006). “*Informe sobre la situación de la Contratación Administrativa en Costa Rica*”. Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Costa Rica.