



FUNDACION SALVADOREÑA
DE DESARROLLO
Y VIVIENDA MINIMA



1.0 INTRODUCCIÓN

**2.0 EVOLUCIÓN DE LAS
POLÍTICAS DE
VIVIENDA EN
AMÉRICA LATINA**

**3.0 ¿ QUÉ SE HA HECHO
EN EL SALVADOR
CON RESPECTO A
LAS POLÍTICAS DE
VIVIENDA ?**

**4.0 FUNDASAL ANTE
LA NUEVA POLÍTICA
NACIONAL DE
VIVIENDA**

CRONOLOGÍA

FUNDASAL ANTE LA NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA

La CARTA URBANA es una publicación de FUNDASAL cuyo objetivo es plantear a la comunidad nacional e internacional la posición de la Institución (opiniones, críticas, proposiciones, etc.) sobre las cuestiones más relevantes del hábitat popular del país.

FUNDASAL ANTE LA NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA

1.0 INTRODUCCIÓN

Desde 1933, año en que se fundó la Junta Nacional de Defensa Civil, institución creada con el fin de contribuir a la solución de las necesidades básicas de la población -siendo el primer paso que un gobierno daba en la mejora de la calidad del hábitat de los salvadoreños- las llamadas políticas de vivienda han sido diseñadas e implementadas sin la participación de todos los actores sociales y políticos involucrados en esta problemática. La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), considera que actualmente es indispensable impulsar una amplia concertación en que la sociedad tenga voz propia en torno a la solución habitacional en El Salvador, y superar la etapa en que las políticas de vivienda se han definido centralizadamente, sin mayor participación ciudadana, e incorporando acriticamente los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito.

En la concepción del actual modelo de desarrollo económico y social, las distintas políticas sectoriales, entre ellas la política de vivienda, se reorientan, definiendo el nuevo papel del Estado como “**facilitador**”, asignándole al **sector privado** el rol de **productor y financiador de viviendas**. Para cumplir con esta función, a partir de 1989, el gobierno procedió a la reestructuración y modernización de las instituciones del sector,

modificando, paralelamente, el sistema de financiamiento, adecuándolo a las leyes del mercado. Sin embargo, como la experiencia lo ha demostrado, la solución a la problemática habitacional en el país no puede basarse sólo en cambios que busquen una mayor eficiencia de la acción estatal y del mercado -objetivo de indudable validez, ya que en la base de la misma se encuentran razones de índole estructural que son ampliamente conocidas y que no pueden ser eludidas. Aunque existe conciencia de la gravedad y urgencia que plantea esta problemática en El Salvador, los esfuerzos hechos hasta hoy no han tocado con profundidad sus causas estructurales, por lo que las limitaciones señaladas con anterioridad impiden una gestión eficiente en el sector vivienda.

En el mes de junio del presente año, el presidente de la República de El Salvador, Sr. Elías Antonio Saca, presentó al pueblo salvadoreño la Política Nacional de Vivienda como una iniciativa de nación, en donde exhorta a todos los compatriotas y a los diferentes poderes del Estado, ser impulsores de ella. FUNDASAL, por medio de esta Carta Urbana, quiere dar a conocer su posición con respecto a este tema, analizando la propuesta y sus componentes, estudiando al mismo tiempo su aplicabilidad al sector de la población más pobre del país.

2.0 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA¹

En los países latinoamericanos, el acceso a una vivienda digna constituye un problema social. Los elevados niveles de pobreza, relativa y absoluta, dificultan que las familias puedan contar con un hábitat que supla sus necesidades mínimas, aunado a esto, el acceso al crédito para obtener una vivienda no es fácil, ejemplo de esta situación es El Salvador, donde la vivienda es considerada como un producto de mercado, siendo inaccesible para los estratos más necesitados de la sociedad. En algunos países, como México, Chile y Costa Rica, la política de acceso generalizado a la vivienda tiene sus bases en lo constitucional, mientras que en la mayoría de países, su manejo se hace a través de propuestas de gobierno, que ante todo privilegian aspectos coyunturales y no cuentan con un programa que garantice la universalidad en su acceso.

A continuación se presenta una breve descripción de las tres generaciones de políticas de habitacionales² que han sido implementadas en América Latina:

Primera generación

Se centraron en programas de financiamiento de la oferta, que consistían en desalojar la población, demoliendo totalmente las construcciones populares para reemplazarlas por viviendas modernas, realizadas por grandes empresas constructoras, entregadas con llave en mano. La decisión y la planificación la realiza el Estado en forma centralizada, mientras que el usuario es receptor pasivo, no participa en decisiones. En los distintos países el alcance de estas

políticas tiene un nivel de respuesta en general muy deficiente, produciendo viviendas caras e inapropiadas. Los productos que se entregaron (viviendas terminadas), fueron inadecuados a las reales necesidades sociales, sufriendo una rápida degradación y pérdida de su valor de uso y de mercado. Con el paso del tiempo se comprobó que este tipo de conjuntos habitacionales generó nuevos problemas urbanos y sociales, que repercutieron negativamente en la esfera local.

Segunda generación

A partir de la situación anterior, y en un contexto de estancamiento y crisis de las economías latinoamericanas, se gesta la segunda generación de políticas habitacionales, conocidas como “alternativas”. Dentro de las características de este tipo de políticas, se encuentran:

- Tipo de intervención: en esta generación, el objetivo de estas políticas habitacionales también fue el de erradicar los asentamientos espontáneos, a través de programas de renovación de zonas marginales.
- Tipo de producto: las soluciones habitacionales construidas a través de los diversos programas no llegaron a suplir en su totalidad las necesidades de las personas que las habitaron, a pesar de que se lograron avances en la mejora de las condiciones de vida de dicha población.
- Financiamiento: fondos públicos con recuperación parcial o total de la inversión.

¹ Material preparado por el Arq. Raúl Fernández Wagner, para el Curso de Post grado en Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas, dictado en la Universidad Gral. Sarmiento, en Buenos Aires, septiembre de 2001.

² El término política de vivienda es también conocido como política habitacional.

- Decisión y planificación centralizada con distintos grados de participación de la población.
- Asistencia técnica brindada por ONG's y/o municipios para la construcción.
- Asignación social: pre-acordada, proyecto gestado en respuesta a una demanda específica.
- Construcción: pequeñas empresas locales, cooperativas o los usuarios organizados.
- Usuario: receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

A partir de los años 80's, en América Latina se desarrollaron acciones de ambas generaciones de políticas habitacionales en las intervenciones estatales en gran escala, las cuales continuaron siendo insuficientes e inapropiadas. Pero en paralelo, se abrió un abanico de acciones habitacionales que comenzaron a conjugarse en la escala local, involucrando más activamente a los gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base. En los casos en que hubo programas estatales que financiaron la demanda, se pudo verificar que ambas esferas –programas empaquetados y acciones concertadas- se potenciaron y fueron más efectivas.

Tercera generación

El programa más característico de esta generación de políticas es el **mejoramiento**

de barrios, cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza urbana, como contribución a la gobernabilidad de las ciudades. Este programa tiene una importancia estratégica en la tierra urbana, cuyo objetivo principal es enfrentar los desafíos de las políticas destinadas a promover la superación de la pobreza, constituyendo un proceso de intervención en los asentamientos espontáneos precarios. Son programas cuyos objetivos generales proponen atender la pobreza extrema, garantizar la integralidad con otros programas y problemas, integrar los asentamientos a la ciudad formal (reorganización del espacio público), recalificar los asentamientos social y espacialmente, mejorar y sanear ambientalmente el barrio.

La necesidad de valorización urbana está presente en las acciones de muchas ciudades de la región. La contribución de los programas de mejoramiento barrial, cuyo objetivo principal es la mitigación de la pobreza, tiene un complemento importante en la mejora del espacio público. Ambas cuestiones se articulan. Se trata de reducir el conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, en busca de un impacto positivo en la **gobernabilidad** urbana, pero también se trata de mejorar la imagen de toda ciudad que se quiera presentar competitiva en el concierto global.

3.0 ¿QUÉ SE HA HECHO EN EL SALVADOR CON RESPECTO A LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA?³

En El Salvador la crisis de la vivienda está caracterizada por la falta de una política habitacional concertada, ya que no existe un hilo conductor para sus acciones. Hasta

el momento se han implementado varias políticas sectoriales de vivienda –política de financiamiento, de desarrollo y promoción habitacional, de seguridad jurídica de tierras,

³ Para ampliar la información redactada en este capítulo, se recomienda consultar las Cartas Urbanas No. 17 y 18.

de modernización institucional, siguiendo las tendencias propias de cada una de las generaciones de políticas habitacionales explicadas en el capítulo anterior- las cuales no han estado enmarcadas en una política de Estado con objetivos claramente definidos, sin un marco legal y financiero, y sin una formulación de programas específicos basados en un análisis continuo del mercado de vivienda nacional.

A continuación se presenta un resumen de cuáles han sido las acciones más importantes de los diferentes períodos de gobierno con respecto a este tema:

Década de los 30's y 40's:

Los orígenes del Estado como proveedor de viviendas, lo encontramos en la depresión económica de 1930 y su impacto en la economía salvadoreña. Así, durante el régimen del Gral. Maximiliano Hernández Martínez, en 1933 fue fundada la Junta Nacional de Defensa Social, cuya función fue la de contribuir a la solución de las necesidades básicas de la población. En 1934 es creado el Banco Hipotecario de El Salvador; entre sus objetivos, otorgaba préstamos con garantía hipotecaria de bienes inmuebles para la construcción y el mejoramiento de viviendas, como banco comercial del Estado. En 1949 se elaboró el primer Diagnóstico Habitacional a nivel nacional, el cual incluía solamente las áreas urbanas.

Década de los 50's:

En 1950 se decreta una nueva Constitución Política, la cual modifica sustancialmente el esquema liberal del siglo pasado para dar paso al Estado promotor del bienestar público. Es así como en ese mismo año nace el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), con la función específica de desarrollar y ejecutar proyectos habitacionales de carácter social, dentro del régimen de tenencia del

bien común familiar. Se le dio forma de organismo autónomo, con financiamiento interno y externo; además contaba con una ley de expropiación de terrenos con vocación para viviendas urbanas. En 1989, el Instituto fue liquidado debido a las políticas de privatización del ex presidente Alfredo Cristiani, siendo clausurado definitivamente en 1991. El Instituto de Colonización Rural (ICR) surgió simultáneamente al IVU, como organismo responsable de los programas de asentamiento y vivienda rural ejecutados por el Estado. En sus 41 años de vida, el IVU logró construir y adjudicar aproximadamente 31,382 viviendas.

Década de los 60's:

Durante esta década se acelera el proceso de urbanización, como consecuencia de la expansión de los cultivos de exportación y de la migración poblacional campo-ciudad. En 1961 se crea el Consejo de Planificación y Coordinación Económica (COPLAN), que al año siguiente se le llama CONAPLAN (Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica). Para 1963 se funda la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP). El objetivo del sistema creado por el Estado era darle solución al problema del alojamiento de las familias de bajos y medianos ingresos.

Década de los 70's:

Dada la imposibilidad y la exclusión del sistema financiero de la vivienda para los sectores de trabajadores afiliados al sistema de seguridad social, se creó el Fondo Social para la Vivienda (FSV, 1973) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP, 1975). Tanto el FSV como INPEP formaron parte de la nueva política reformista nacional del régimen del presidente Arturo Armando Molina; los recursos con los cuales operaron, provenían

de los mismos trabajadores y de los patronos por medio de un sistema de cotizaciones. Los créditos de ambas instituciones se destinan a la adquisición de viviendas y lotes, construcción, reparación, ampliación, mejoras y pagos pasivos de vivienda.

Década de los 80's y 90's:

La década de los 80's se caracterizó por la crisis económica generada por la guerra. La violencia se extendió a todas las esferas de la vida nacional. El Estado para poder recaudar mayores recursos financieros y poder controlar la economía, nacionalizó la banca y promulgó la Reforma Agraria. En El Salvador el déficit habitacional ha sido tradicionalmente elevado, pero en la década de los 80's su magnitud creció a un ritmo progresivo. Para el año de 1985, a nivel nacional se tenía un déficit de 580,434 unidades habitacionales. Este panorama reprodujo en el sector vivienda un horizonte de crisis en lo financiero y deficiencias e irregularidades entre las instituciones estatales que trabajan en el mismo. La producción de viviendas por parte del Estado se realizaba a costos muy elevados por unidad habitacional y estos eran comercializados a bajos precios, lo que generaba una descapitalización económica para las instituciones, así como también el hecho de operar con tasas de interés negativas y diferenciadas, menores que la inflación.

En 1989, el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) salió triunfante en las elecciones presidenciales, implementando el mercado libre y competitivo, en donde el respeto a la propiedad privada fue uno de sus puntos más fuertes, favoreciendo el crecimiento económico ante el progreso social. El modelo económico y social global del nuevo partido en el poder se sustentó en el neoliberalismo: el mercado libre y competitivo, y un Estado facilitador sin

capitalismo de Estado. Con el propósito de iniciar un proceso sostenido de erradicación de la extrema pobreza, el nuevo gobierno propuso la implementación de programas sociales compensatorios de plazo inmediato y programas sectoriales a mediano plazo: a) programa especial de emergencia urbana (para zonas marginales); b) municipalidades en acción; c) programas especiales de desarrollo social; d) programa especial para la reconstrucción post-terremoto de 1986; e) la creación del Fondo de Inversión Social (FIS), que realizó acciones básicamente de financiamiento, para atender las necesidades más urgentes generadas por las medidas económicas de ajuste estructural entre la población de más bajos ingresos, a través de organizaciones no gubernamentales, como una manera de reforzar la acción gubernamental y satisfacer necesidades de infraestructura básica, capacitación-promoción vía educación y gestión de proyectos productivos.

El proceso de implementación de estos programas y medidas, se inició básicamente con el saneamiento de las carteras de las instituciones financieras, con la aprobación de la Ley de Privatización de la Banca y las reformas a la política de financiamiento para la vivienda: liberación de tasas de interés, creación de la banca múltiple, participación de las AAP en operaciones crediticias distintas del financiamiento de viviendas, etc. Para que los bancos comerciales puedan entrar al mercado financiero de la vivienda en forma competitiva con las AAP, se creó el Certificado de Depósito para Vivienda (CEDEVIV), que es un instrumento a mediano plazo (tres años), que ofrecía rendimiento de hasta dos puntos porcentuales de los depósitos a 180 días, es negociable a tasas de interés que ajustan semestralmente. Estos certificados fueron ofrecidos a partir de julio de 1991,

sustituyendo a los bonos de vivienda que manejaba la Financiera Nacional de Vivienda (FNV). También, este proceso de implementación buscó facilitar el acceso a la propiedad para aquellos pobladores que gozaban del derecho de posesión de un terreno y arrendatarios del ex IVU, ya que se pretendió hacer propietarios a todos los salvadoreños, lo que no fue un hecho novedoso, ya que se ha venido regularizando la propiedad desde la década de los 70's, acompañado de programas de mejoramiento y renovación de tugurios de corto alcance. Para facilitar este proceso de regulación de la propiedad, se organiza el Instituto Libertad y Progreso (ILP) en 1991, como entidad política responsable, a nivel presidencial, para cumplir con el objetivo de la legalización de las tierras de invasión del Estado y municipales. El ILP creó, a nivel del Ministerio de Justicia, el Registro Social de Inmuebles (RSI), encargado de tramitar y registrar las propiedades base a un nuevo marco legal,

que buscó dar seguridad jurídica y acceso a la propiedad.

De esta manera, tanto el sistema financiero como los procesos de legalización de tierras van asumiendo nuevas características como producto de su sometimiento a las leyes del mercado, convirtiéndose en un sistema excluyente y exclusivo, donde únicamente pueden acceder a un préstamo para adquirir una vivienda, los sectores sociales medios y altos. Paralelamente, se propone el Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO), como una alternativa para llegar a los sectores sociales que ganen hasta dos salarios mínimos. Se concibe como una institución oficial de crédito especializada para atender a las familias de bajos ingresos económicos; y para responder a sus necesidades se formula el programa "Contribuciones para Vivienda", el cual tiene dos componentes: el aporte del Estado y del beneficiario.

4.0 FUNDASAL ANTE LA NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA

La implementación de la actual política de vivienda, dada a conocer en junio del presente año, enfrentará varias limitaciones de índole económico, social y político, entre ellas se pueden mencionar:

- Programas habitacionales inaccesibles a los sectores mayoritarios, o sea, aquellos sin capacidad de pago.
- Lentitud en los procesos administrativos gubernamentales a los que se enfrentan las empresas constructoras, conllevando excesivos tiempos para la ejecución de proyectos habitacionales, elevando así, el costo de las viviendas.
- El empleo de materiales de baja calidad en la construcción habitacional da como resultado viviendas inseguras.
- Desconocimiento del comportamiento del mercado inmobiliario, y falta de información de la oferta y la demanda para un adecuado comportamiento de los actores.
- Deficiente desempeño en la provisión de servicios básicos y equipamiento, específicamente para estratos más bajos de la población en sectores urbanos y rurales.
- Las condiciones actuales de las ciudades no responden a las demandas de un

gran número de sus habitantes, ya que existe una disponibilidad limitada de tierra urbana apta para proyectos habitacionales de bajo costo.

- Baja capacidad del sector público para atender necesidades de vivienda, en vista de la insuficiencia de recursos; y la poca disponibilidad de la banca privada para atender a la población de bajos ingresos.
- Los gobiernos locales no tienen un papel activo en la solución de la problemática habitacional, dando como resultado la dificultad en la promoción de la descentralización de los programas del sector por la debilidad de las municipalidades y la visión gubernamental que reduce el papel de las ONG's a simples ejecutores de la política gubernamental.
- La casi nula consideración de la dimensión medio-ambiental en los proyectos habitacionales.
- Las tendencias actuales a la globalización de la economía mundial y la creación de nuevos esquemas integracionistas introducirán, por otra parte, nuevos factores de ubicación territorial de la población, especialmente si se llega a avanzar sustancialmente en una libre circulación y contratación de la fuerza de trabajo en Centroamérica. También debe considerarse que en los años futuros se modificará el patrón migratorio actual, y que todos estos procesos tendrán un impacto en la vivienda.

Estos factores deben tomarse en cuenta para redefinir el papel del Estado promotor de bienestar público, que hasta la actualidad era formulador de la política de vivienda, el principal financiador, el constructor, el administrador de los créditos otorgados, y el responsable de otra serie de funciones. La solución, sin embargo, no está en que el Estado deba “desatenderse” del problema de la vivienda, delegando esta

responsabilidad en la empresa privada. El Estado debe de jugar el papel de **regulador** (lo cual no implica su desmantelamiento o la simple reducción), en el cual se trata que incida realmente en los factores claves como el suelo, la infraestructura, los equipamientos, el medio ambiente, el desarrollo económico ligado a la vivienda, la participación de los beneficiarios, el marco institucional, etc., **de una manera integrada**, lo que exige mucho más que la simple coordinación institucional o el apoyo a las ONG's y los municipios.

Consideramos que la ejecución de los programas que se derivan de una política de vivienda no puede estar desvinculada de los programas de inversión pública y privada en infraestructura económica y social, de los de desarrollo económico, y de las políticas de suelo urbano y medio ambiente. Los proyectos de rehabilitación integral de áreas habitacionales deterioradas o precarias constituyen un buen ejemplo de acciones de nuevo tipo, que permitirían explorar esta clase de proyectos integrados.

El marco de referencia a ser tomado en cuenta para analizar la actual Política Nacional de Vivienda, contiene los siguientes aspectos:

Vivienda, pobreza y desempleo

El problema de la pobreza en El Salvador tiene raíces históricas; dos tercios de la población se encuentra en situación de pobreza. La mayoría de salvadoreños no tienen empleo formal, teniendo que recurrir al subempleo. Es en este sector informal donde principalmente se concentra el problema de la vivienda. La mayoría de la población no tiene acceso al crédito formal.

Marginación social: sectores formal e informal

Toda la historia de El Salvador ha sido marcada por la marginación de los sectores

más necesitados. La marginación ha separado la población en dos sectores con condiciones económicas, oportunidades y estilos de vida radicalmente diferentes, conocidos como sector formal y sector informal.

Marginación territorial

La marginación también se expresa en lo territorial. La inversión estatal y privada se concentran casi exclusivamente en San Salvador y en las grandes áreas urbanas, abandonando las rurales. Esto lleva a un desarrollo desigual, lo que ha producido un crecimiento descontrolado, cuya expresión más dramática se manifiesta en el incremento de tugurios y colonias ilegales. A nivel rural, han crecido las lotificaciones ilegales.

Crecimiento demográfico

El crecimiento de la población fue de 3.4% hace 20 años, reduciéndose en la última década a 2.2%. Esto es demasiado elevado para las posibilidades del país. De acuerdo con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), el total de necesidades de vivienda (quinquenio 1999-2004) fue de 203,060, o sea, 40,612 viviendas al año. Según datos oficiales, se han construido al año 17,000 viviendas, existiendo un déficit de vivienda anual de 23,612 unidades. Para este aspecto, es importante tomar en cuenta que el 78.2% de la población económicamente activa de El Salvador gana entre 0 y 2 salarios mínimos⁴, y es precisamente este sector

de la población el que no puede acceder a condiciones de mercado para la adquisición de una vivienda. En el siguiente cuadro se puede constatar la distribución de las 40,612 viviendas por tramo de ingresos.

DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS POR TRAMO DE INGRESOS

Tramo de Ingresos Por Salario Mínimo	Porcentaje de la población	Número total de viviendas
De 0 a 1	47.6 %	19,291
De 1 a 2	30.6 %	12,427
De 2 a 3	11.8 %	4,792
De 3 a 4	4.9 %	1,990
De 4 a más	5.2 %	2,112
	100.0 %	40,612

Fuente: SUM-CONSULT, tomando como base la información proporcionada por el VMVDU. 2004.

Para dar paso al análisis de la Política Nacional de Vivienda, se hace necesario dividir este apartado en dos aspectos: avances y vacíos, los cuales se desarrollan a continuación:

Avances

Uno de los aspectos positivos de esta política plantea que el objetivo del Estado es **que todas las familias tengan la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada, brindando igualdad de oportunidades**, en donde el Estado propone una fórmula para atacar el problema:

Subsidio Habitacional Directo + Crédito + Ahorro Previo + Ayuda Mutua

Esta situación da la pauta para que el Estado continúe aportando subsidios, facilitando así créditos para que la

población con pocos recursos pueda adquirir vivienda, sabiendo que el 60% de las familias de bajos ingresos que

⁴ Fuente SUM-CONSULT, tomando como base información proporcionada por el VMVDU.

habitan en condiciones deficientes no poseen títulos de propiedad⁵. A partir de esta propuesta, el Estado plantea el atendimento de aquella población que pueda adquirir su vivienda a través de créditos, y aquélla que no la pueda adquirir, se brindará una ayuda a través de subsidios.

El Estado acepta que uno de los factores que complica la solución de la problemática de la vivienda es la falta de una política que incorpore y articule el esfuerzo público con la actividad privada, además, incorpora la propuesta del desarrollo de investigaciones para adoptar nuevas y mejores tecnologías que sustenten las nuevas propuestas de diseño y construcción para el hábitat de interés social. Un punto muy importante y objetivo de la actual política es que propone revisar y actualizar las leyes vigentes que rigen los procesos burocráticos de construcción de vivienda de interés social; esta revisión permitirá eliminar burocracias y costos de trámites innecesarios, adecuando los procedimientos para el tipo de asentamiento que necesite ser intervenido.

También, es tomado en cuenta el derecho de poseer una vivienda, lo cual es equivalente a elevar los niveles de desarrollo humano y la reducción de la pobreza, pues todo ser humano tiene derecho constitucional a una vivienda adecuada a sus necesidades. Otro aspecto importante es el **control de la especulación de los precios del suelo**, ya que esta política orienta a que el subsidio proporcionado no quede en manos de los propietarios inmobiliarios, aún así, no se menciona cómo evitar esta situación, a pesar

que la política toma en cuenta la articulación del esfuerzo público (gobierno central y local) con la actividad privada, en donde se le apuesta a una solución habitacional progresiva, sin llegar a visiones de corto plazo o coyunturales, que generalmente son insuficientes para suplir el déficit existente. También se ha reconocido la necesidad de una articulación con una política territorial, existiendo una visión más clara sobre la problemática a nivel nacional.

Es significativo mencionar los avances que la propuesta de esta política presenta, pues son premisas sobre las cuales la población puede reclamar sus derechos mínimos de acceso a una vivienda digna, hechos que en un momento determinado pueden ser significativos al recordarle al Estado lo que ha formulado, propuesto y prometido.

Vacios

La formulación de la Política Nacional de Vivienda no contempló el involucramiento de cada uno de los actores que componen este sector, por ejemplo, ONG's que jugaron un papel importante en la reconstrucción post-terremotos de 2001. A nivel bibliográfico, es interesante el caso que se hayan incluido en esta propuesta documentos de SUM Consult-KfW, en los cuales FUNDASAL ha participado, sin ser reconocida su aportación.

En los objetivos del milenio se plantean dos metas: para el año 2015, reducir a la mitad las familias que no tienen acceso a servicios básicos, y para el 2020, mejorar la calidad de vida de los habitantes de tugurios; estas dos acciones se desarrollarían a través de la **reubicación**⁶ de esta

⁵ Ministerio de Obras Públicas (MOP). Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). *Política Nacional de Vivienda*. 2005. Pág. 12.

⁶ Para que se dé un proceso de reubicación, se hace necesario la existencia de un banco de tierras, el cual debe ser implementado a través de un marco legal que forme parte de un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo.

población, acción que no es viable, aún con subsidio, sin tomar en cuenta que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha hecho énfasis en la implementación de programas habitacionales en América Latina como el **mejoramiento de barrios**. En El Salvador, esta experiencia ha sido desarrollada por FUNDASAL en zonas marginales como Los Manantiales y Las Palmas (localizadas en la ciudad de San Salvador), siendo modelos a ser replicables en otras áreas del país. La reubicación no llega a ser un proceso consensuado debido a que la mayoría de familias habitantes en tugurios se resisten a ser reubicadas en zonas lejanas, donde el acceso al transporte y a áreas de trabajo se hace más difícil. Es importante saber que el índice más alto de déficit de la vivienda en El Salvador es el cualitativo, es decir, muchas de las viviendas no tienen acceso a servicios básicos o sus componentes (techos, paredes, pisos, etc.), no cumplen los requisitos necesarios para brindar seguridad a sus habitantes. La **gestión de riesgos** tampoco ha sido incluida en esta política de vivienda, tomando en cuenta la vulnerabilidad a que el hábitat de interés social se encuentra expuesto.

Se propone una **centralización** en el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, para llevar a cabo las acciones propuestas por esta política, el cual tendrá el rol de formularla y dirigirla; así como elaborar los planes nacionales y regionales, y las disposiciones de carácter general a que deban sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones, asentamientos en general y construcciones en todo el territorio de la república. Para una problemática tan compleja, se hace necesaria la participación en este aspecto de otras instituciones como la empresa privada, ONG's (que realizaron un aporte importante a la reconstrucción post-terremotos) y sobre todo de los gobiernos locales. Ante esta situación se hace

imperioso fortalecer aquellas instituciones que trabajan en el sector vivienda, además de definir acciones de coordinación y competencias entre el gobierno central y los gobiernos municipales, dando énfasis en el desarrollo local y la descentralización.

La manera en cómo las acciones a ser implementadas por esta política serán financiadas, no ha tomado en cuenta la situación económica de la mayoría de los salvadoreños ubicados en el sector informal. El financiamiento para los proyectos a ser ejecutados, estaría basado en una **política de ahorro para vivienda (SAP)**, similar al Sistema de Ahorro para Pensiones. En general, existe un gran problema en este aspecto para la mayoría de los habitantes de El Salvador: no existe a nivel nacional una cultura del ahorro, los ingresos de la mayoría de los habitantes del país, tanto a nivel urbano como rural, no llegan a ser suficientes para acceder a esta cartera de ahorro, en otras palabras, el pueblo salvadoreño vive "al día". Además, existe una carencia de garantías para acceder a hipotecas, y la imposibilidad de acreditar ingresos permanentes. Ejemplo de esto es la baja capacidad de pago.

El grueso del déficit habitacional (70%) se encuentra en zonas rurales que no tienen capacidad de ahorro. Sólo el sector formal de la economía podría limitadamente ahorrar. También se ha discutido el impuesto predial para la generación de recursos, situación que está por definirse, la cual generaría otro eje de acción para enfrentar el problema del hábitat. En síntesis, falta una mayor conceptualización del subsidio nacional, así como sus articulaciones con el ahorro previo, crédito, ayuda mutua y progresividad. El sistema financiero actual está diseñado únicamente para el sector formal.

La actual política de vivienda tiene que **articularse** con una política económica y

con una política de desarrollo, situación que no es observada en el documento presentado por el Gobierno de la República. Hasta el momento, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) no ha sido aprobado como ley por la Asamblea Legislativa, ni fue formulado sobre la base de una participación conjunta de los diversos actores del ámbito nacional, con lo cual la política de vivienda queda aislada y sin articulaciones.

En general se siente un vacío en el documento en el sentido que no se establece un reconocimiento a los procesos de **producción social del hábitat**. No se hace ninguna consideración de la necesidad de generar estrategias para encauzar y potenciar esfuerzos que realizan los pobladores al producir su propio espacio habitable. Tampoco se reconoce la importancia de la **construcción progresiva de viviendas**, práctica propia y antigua de los habitantes de América Latina. En este enfoque se hace énfasis en el proceso y no en el producto final. No se trata de entregar viviendas terminadas, sino de apoyar el esfuerzo de la gente, su creatividad en el proceso de convertir una unidad básica en una vivienda adecuada a sus necesidades. La población construye mientras vive y vive mientras construye. La asimilación del enfoque progresivo también tiene que ver con la disponibilidad de recursos.

Acciones a ser emprendidas

A partir que la Política Nacional de Vivienda sea entendida como política de Estado, debe trazarse como objetivo: *“contribuir sustancialmente al desarrollo humano y económico del país, asumiendo la responsabilidad constitucional, social, política y moral, que toda familia*

*salvadoreña habite y llegue a ser propietaria de una vivienda adecuada a sus posibilidades, dentro de un entorno sostenible”*⁷. Con esto se ha dado un paso importante en el desarrollo del hábitat y en el mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños, y para FUNDASAL, a pesar de este avance, existen realidades que deben ser abordadas para que la política propuesta llegue a ser efectiva, siendo ellas:

- Ante todo, los plazos previstos por una política de vivienda deben superar el horizonte de un gobierno determinado.
- Se necesita una política que promueva la vivienda de interés social: con una normativa especial para tugurios y colonias ilegales, rompiendo así las tendencias de segregación socio-espacial.
- Mejorar las iniciativas del sector informal de la población, a través de la valorización del mejoramiento de barrios (en el cual puede incluirse el diseño participativo, en donde se aprovechen las propias ideas de la población, valorando la realidad preexistente), contrarrestando así la tendencia actual de segregación urbana, que puede ser profundizada a través de los procesos de reubicación que son propuestos en la Política Nacional de Vivienda, especialmente a la población que reside en zonas de riesgo.
- Incluir el proceso de reciclaje de edificios, especialmente en áreas centrales de ciudades, que sufren un proceso de vaciamiento, recuperando y redensificando zonas inmersas en un enorme deterioro, iniciando de esta manera un proceso de reivindicación de la ciudad formal.
- Participación activa de los ciudadanos en el diseño de instrumentos, gestión y

⁷ Ministerio de Obras Públicas (MOP). *Op. cit.*,pág. 9.

ejecución de proyectos, a través de programas como el cooperativismo de vivienda y modalidades como autoproducción, autogestión y ayuda mutua.

- Flexibilizar la legalidad de los terrenos a través de leyes que eliminen la marginalidad, transformando a los tugurios en asentamientos incluidos dentro de la ciudad, garantizando los flujos económicos que sean acordes a la necesidad de resolver el problema, es decir, políticas fuertemente subsidiadas.
- Para que el precio del suelo baje, se necesita, además de redensificar, aumentar la oferta del suelo y evitar el acaparamiento a través de facilitar lotes

con servicios e implementando el impuesto predial.

- Dar un mayor protagonismo a la administración municipal, a través de un proceso de descentralización, incluyendo la creación de nuevos organismos, a través de los cuales los municipios lleguen a ser promotores de su territorio.
- Es importante realizar un nuevo censo poblacional y de vivienda, para tener una visión más completa y cercana a la realidad actual que vive la población salvadoreña.
- El Estado debe garantizar flujos económicos y políticos subsidiados, que sean acordes a la dimensión del problema de la vivienda.

CRONOLOGÍA

DEL 1 AL 30 DE JUNIO DE 2005

ABREVIATURAS

LPG	=	La Prensa Gráfica
CoL	=	Co Latino
EM	=	El Mundo
DH	=	Diario de Hoy

VIVIENDA

Con tres salarios mínimos no se compra vivienda. El presidente del Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), sostiene que la mayoría de familias con tres salarios mínimos no tienen opciones para adquirir una vivienda nueva, debido a su alto precio. “Las nuevas parejas hacen arreglos con su progenitores y hacen un préstamo para ampliar la vivienda”, dicha afirmación se basa en que el 70 % de las colocaciones de créditos hechas en 2004 se realizan con el fin de ampliar o reparar la vivienda, siendo solicitados por familias con ingresos inferiores

a tres salarios mínimos (US\$ 475.2). (CoL, sábado 4 de junio de 2005).

Invertirán US\$ 50 millones. El gobierno presentó su Política Nacional de Vivienda, por medio de la cual se compromete invertir US\$ 94 millones en la construcción de obras comunales, legalización de terrenos y fortalecimiento institucional, de los cuales US\$ 70 millones provienen del préstamo del BID. Uno de los pilares de la política es su programa de Mejoramiento de Barrios, al cual destinará US\$ 50 millones en los próximos años, para mejorar las condiciones del hábitat de las comunidades en 74 municipios del país. La meta de la política es reducir la carencia de habitaciones en un 63 % hasta el año 2009. (DH, martes 14 de junio de 2005).

Entregan casas permanentes en Izalco. El Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO), con fondos provenientes del donativo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID),

hizo entrega de 224 casas permanentes para los habitantes del municipio de Izalco, del departamento de Sonsonate, afectados por los terremotos de 2001. Las familias beneficiadas debieron cumplir con requisitos como: tener ingresos familiares menor de dos salarios mínimos; haber sido afectados por los terremotos, y ser propietarios del terreno. (CoL, martes 14 de junio de 2005).

Gobierno dará 1,000 dólares de subsidio para viviendas. El gobierno salvadoreño, en la presentación del documento de Política Nacional de Vivienda, contempla otorgar un subsidio habitacional directo de US\$ 1,000 para las familias de más escasos recursos económicos del país, a fin de que puedan tener la opción de comprar una casa con financiamiento del sistema bancario, sirviendo de complemento para la prima, también incluye subsidios a proyectos específicos como construcción de viviendas e introducción de servicios básicos en barrios y comunidades marginales. Se cuenta para el presente año con un monto de US\$ 12.3 millones en el programa “Construyendo un Sueño”, el cual se iniciará en dos municipios del departamento de Usulután. Este año se espera construir 10 mil casas y en los tres próximos años, hasta 2007, se espera beneficiar 36,500 familias. Con el mejoramiento de barrios el gobierno participará con el 70% de la inversión, la alcaldía con el 20%, y la ciudadanía con el 10%. (LPG, martes 14 de junio de 2005).

Concluye programa de vivienda. La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) y la Asociación para el Desarrollo Integral Comunitario (ADIC), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la ONG, Manos Unidas; clausuraron el proyecto de reconstrucción de viviendas para damnificados de los terremotos de 2001 en

su primera fase, en los municipios de Tacuba, Ahuachapán, con 779 viviendas; y San Pedro Masahuat, La Paz, con 1,487 viviendas. La inversión fue de US\$ 6,948,025, con lo cual se benefició a más de 11 mil personas que recibieron casas nuevas. (DH, viernes 17 de junio de 2005).

Pobreza y desamparo se unen en comunidad. 121 familias damnificadas por los terremotos del 2001, que habitan la comunidad Santa Rita La Laguna, del municipio de Apastepeque, ubicado en el kilómetro 56 de la carretera Panamericana, se asentaron en este terreno desde el 2003, el cual fue adquirido por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, construyendo sus viviendas con materiales de desechos y careciendo de los servicios básicos. Estos habitantes no han obtenido la legalización de sus terrenos debido al dictamen desfavorable emitido por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el cual afirma la existencia de riesgo de deslave en el cerro Santa Rita, en cuya base se encuentra asentada la comunidad (LPG, lunes 20 de junio de 2005).

Baja la mora en créditos para vivienda. El Fondo Social para la Vivienda (FSV), implementó el Plan Integral de Mora, que inició en el año 2000, con el fin de lograr que las personas se pongan al día en sus pagos. Después de cinco años, la entidad ha recuperado 40 millones de dólares de los créditos en mora por medio de 46 empresas recuperadoras. El FSV tiene como meta que el índice de mora por créditos de viviendas disminuya en 1.5 % al finalizar el año 2005. (DH, miércoles 29 de junio de 2005).

DESALOJOS Y ADJUDICACIÓN DE TIERRAS

332 familias reclaman escrituras de propiedad. Desde hace 8 años, los pobladores de la lotificación El Espino,

Cantón Palo Pique, del municipio de Ahuachapán, a pesar de haber terminado de pagar los lotes adquiridos y haber construido sus viviendas, no han podido legalizar sus terrenos que fueron comprados a la lotificadora DVIHSA, la cual cerró sus oficinas; por lo que han tenido que acudir al propietario de los terrenos quien ha prometido solucionar la situación legal, para que los pobladores puedan escriturarlos. (LPG, miércoles, 1º de junio de 2005).

La Diego de Holguín significará desalojo.

La construcción en un futuro del bulevar Diego de Holguín, al poniente de la ciudad de Santa Tecla, preocupa a 623 familias que residen en las comunidades Las Margaritas, Las Palmeras y El Tanque, por un inminente desalojo que puedan sufrir, y su posible reubicación en lugares que desconocen; por lo que piden al Ministerio de Obras Públicas (MOP) que los tomen en cuenta para definir las líneas de acción. (EM, martes 7 de junio de 2005).

ECONOMÍA Y POBREZA

Pobreza bajó a 34.6% en 2004. Según los resultados de la misma encuesta, para el año pasado los niveles de pobreza a escala nacional presentan una leve disminución al compararlos con los registrados en 2003. La Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) detalla que 562 mil hogares se encuentran en condiciones de pobreza, lo que representa el 34.6% del total de hogares a nivel nacional. Para 2003 se cuantificaron 574 mil hogares, que representaban el 36.1%. Sin embargo la encuesta detalla que sólo un 12.6% de hogares se encuentra actualmente en condiciones de pobreza extrema, y un 22% está dentro de la catalogada como pobreza relativa. (LPG, miércoles, 15 de junio de 2005).

El mundo en campaña contra la pobreza mundial. Centenares de organizaciones no gubernamentales en todo el mundo pedirán a los países desarrollados y a los gobiernos de los países subdesarrollados, el cumplimiento de las promesas de terminar con la pobreza y el hambre de tres mil millones de personas. El 1º de julio del presente año, saldrán a las calles y plazas para solicitar se acaten las políticas y objetivos del milenio establecidos por Naciones Unidas hace cinco años. La campaña buscará cuatro objetivos: la condonación total de la deuda externa de los países pobres; un comercio internacional justo, que los países ricos confieran el 0.7% de su Producto Interno Bruto (PIB), y que se distribuya la riqueza con más justicia. (CoL, miércoles 29 de junio de 2005).

CIUDADES Y DESARROLLO

Crearán empresa para administrar el agua. Con la participación ciudadana se ejecuta el proceso de aprobación de los estatutos de creación de la empresa microrregional que tendrá autonomía para administrar el servicio de agua potable y alcantarillado de los municipios de Juayúa, Salcoatitán y Nahuizalco, una vez aprobados sus estatutos, se constituirá la Empresa Microrregional del Agua (EMA) y la Oficina Microrregional del Agua (OMA), las cuales cuentan con proyecciones preliminares de inversión por el programa Reformas del Sector de Recursos Hídricos y del subsector de Agua Potable y Saneamiento, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (LPG, martes 14 de junio de 2005).

En COMURES esperaban ampliar sus competencias. La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), afirmó que se está dando un gran paso en cuanto a las

propuestas planteadas por el gobierno central al Código Municipal, en relación a 10 enmiendas de las 28 competencias municipales que le otorga el Código, pero afirman que “las reformas no son trascendentales por que no retoman todas las observaciones hechas por COMURES en el tema de las competencias”, quedando muchas de ellas sin implementación, ya que infringen las disposiciones del Estado. (LPG, lunes 13 de junio de 2005).

US\$ 28 millones invertirá ANDA en proyectos. La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), en los próximos cuatro años invertirá US\$ 28 millones en 42 municipios de la región central del país, en la ampliación de la distribución del servicio de agua potable, mejoramiento de la calidad del agua, reducción de la contaminación del producto y capacitación del personal en el manejo de los sistemas. Los aportes provienen del préstamo del BID, equivalente a US\$ 15 millones de dólares; la Cooperación Alemana, US\$ 11 millones y US\$ 2 millones de recursos propios del ANDA. (LPG, viernes 24 de junio de 2005).

Almacenes abandonan el centro histórico. Los edificios antiguos ocupados por prestigiosos almacenes continúan el proceso de reconversión en bodegas, comedores, pupuserías y ventas de ropa usada. Los comerciantes del sector formal consideran que este proceso se ha acelerado en la presente administración municipal, pues ha descontinuado la recuperación de los espacios públicos, y está tolerando la toma de calles por los vendedores informales, siendo ubicados

frente a los locales del comercio formal, situación que provoca la huida de este tipo de comercio. (DH, jueves 30 de junio de 2005).

DESASTRES Y MEDIO AMBIENTE

A 55 pasos del abismo. 230 familias están alojadas en el predio del que fuera el parque de la Aduana Terrestre, en la ciudad de Ilopango. Desde el año 2004, año en que llegaron a dicho terreno, la superficie sobre la que se ubica este asentamiento está, literalmente, desapareciendo, ya que diariamente la tierra cae al fondo de un barranco de 100 metros de altura, debido a las aguas lluvias y servidas que salen de tuberías que provocan deslizamientos, acelerándose este proceso en la época de invierno. Esta comunidad no es reconocida entre las 733 zonas que el Comité de Emergencia Nacional (COEN) contabiliza en su Plan de Invierno para el año 2005. La alcaldía municipal de Ilopango plantea su reubicación a otros posibles terrenos que tendrían que ser adquiridos. (LPG, miércoles 29 de junio de 2005).

Albergues en Apaneca ya no son suficientes. En el Cantón Tizapa, del municipio de Apaneca, departamento de Ahuachapán, las lluvias provocaron un deslave de tierra del cerro Chichicastepeque, causando 4 víctimas, soterrando e invadiendo de lodo la mayoría de viviendas de dicho cantón. La alcaldía del municipio reporta la cantidad de más de 800 damnificados, para los cuales ha habilitado 6 albergues temporales en 4 escuelas y 2 iglesias, en los que las personas se encuentran hacinadas. (LPG, jueves 30 de junio de 2005).

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima

Reperto Santa Alegría, Calle L-B N° 7, Ciudad Delgado, San Salvador, El Salvador, C.A.

Apartado Postal 421, Tels.: 2276-2777 • Fax: (503) 2276-3953

E-mail: direccion@fundasal.org.sv • Pagina Web: www.fundasal.org.sv