

Cooperativismo de **VIVIENDA** AUTOGESTIONARIO:

Una Modalidad con Enfoque de Derecho Humano para la Calidad del Hábitat



Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUNDASAL
We Effect (SCC)

Cooperativismo de vivienda autogestionario

Una modalidad con enfoque de derecho humano
para la calidad del hábitat

Estudio de Casos

Créditos

1ª. Ed. 2013

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
We Effect (SCC)

Equipo ejecutor:

Leticia de Martínez (Coordinadora)
José Ulises Menjívar
Milton Sánchez
Yanira Orantes

Redacción y sistematización

Alma Daysi Rivera
Natalia Quiñónez
Pedro Fernando Cornejo

Revisión, diseño y diagramación:

Pedro Fernando Cornejo

Diseño de portada

Cristian Figueroa

E-mail:

direccion@fundasal.org.sv
americalatina@weeffect.org.

Imagen de portada y contraportada:

Cooperativa Lomas de Pochocuape, Nicaragua.
Cooperativa ACOVICON, El Salvador.



San Salvador, El Salvador, junio 2013



Este material es total o parcialmente financiado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y We Effect (SCC). Ambas instituciones no necesariamente comparten las opiniones aquí expresadas. La responsabilidad del contenido, es exclusiva de los autores.

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO.....	9
AGRADECIMIENTOS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	13
1. MARCO METODOLÓGICO.....	15
2. LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA. SITUACIÓN ESPECÍFICA DE CENTROAMÉRICA.....	17
3. PROYECTOS PRIVADOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.....	31
4. EL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA AUTOGESTIONARIO. ANTECEDENTES DEL MODELO COOPERATIVO.....	43
4.1. El enfoque de vivienda como un derecho humano.....	43
4.2. Origen del modelo de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua en Centroamérica.....	44
4.3. Concepción y pilares del modelo de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua autogestionario.....	46
5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE MODALIDADES PARA EL ACCESO Y CALIDAD DE LA SOLUCIÓN HABITACIONAL COOPERATIVA Y PROYECTOS PRIVADOS.....	51
5.1. Aplicación de los pilares del modelo cooperativo autogestionario en los proyectos de vivienda.....	52
5.1.1. La ayuda mutua.....	52
5.1.2. La autogestión.....	60
5.1.3. La propiedad colectiva.....	65
5.2. La vivienda de interés social y su asequibilidad.....	66
5.2.1. Asequibilidad de la vivienda.....	66
5.2.2. Calidad de la vivienda y su entorno.....	72
5.2.3. Satisfacción de las familias.....	79
5.3. Contribución a la reducción de la problemática de vivienda en el contexto centroamericano.....	81
5.3.1. Contribución en la asequibilidad y carencia de vivienda.....	81
5.3.2. Marco legal, institucional y financiero para la vivienda de interés social generado desde la experiencia del modelo cooperativo.....	82
5.3.3. Articulación de actores.....	84
6. CONCLUSIONES.....	86
RECOMENDACIONES.....	89
Recomendaciones generales.....	89
Recomendaciones para aplicación al interior de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua.....	90
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92

PRÓLOGO

Nuestra organización ha hecho una apuesta decidida en América Latina por el Modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM) que nació en Uruguay. Hemos visto resultados apabullantes, dado que esta alternativa promueve el acceso de los sectores populares a una vivienda adecuada, a un costo razonable, basado en la participación, la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva.

Con las CVAM, la calidad de vida de las personas mejora en muchos sentidos: en términos de salud y por la ausencia de hacinamiento; por la propiedad colectiva que garantiza una tenencia segura para socios y socias de las cooperativas; y los costos bajos por metro cuadrado, comparado con los costos del sector privado, hace accesible el sueño de una vivienda adecuada. Todos estos son indicadores de éxito que no se pueden esconder.

Es notable el crecimiento en la autoestima individual y colectiva por haber logrado construir sus propias viviendas en un esfuerzo colectivo. Cuando uno conoce a las personas desde el principio, llama la atención la seguridad y confianza que irradian, después de haber pasado por esos procesos difíciles de arduo trabajo.

En conjunto con nuestras contrapartes en los diferentes países, hemos resaltado todas estas ventajas desde la perspectiva de las personas socias de las cooperativas, divulgando las experiencias tanto uruguayas como de otras tierras. Nuestro enfoque siempre ha estado en las personas de bajos ingresos y en el combate a la pobreza y

la injusticia y eso es una política consciente de nuestra parte, por estar en congruencia con los enfoques de nuestro trabajo.

Ahora bien, un aspecto que no hemos resaltado lo suficiente y que pretendemos corregir a partir de la presente publicación, es la racionalidad macro que tiene el modelo. Para el conjunto de la sociedad, el efecto de que amplios sectores de la población hagan realidad el anhelo de una vivienda digna, y con resultados sostenibles en el largo plazo, es un logro que causa gran impacto en la sociedad entera. De ahí que el Estado tiene que involucrarse por medio de las políticas públicas adecuadas: acceso a suelo, marcos legales propicios, esquemas de financiamiento accesibles y de largo plazo, etc.

El modelo también tiene otras ventajas, un tanto más “micro”. Por ejemplo: cómo la propiedad colectiva y la autogestión de las cooperativas ayuda a los entes financieros a racionalizar sus operaciones y de esa forma bajar sustantivamente sus costos de transacción cuando se trata de créditos otorgados a las cooperativas CVAM. En vez de mantener relaciones contractuales con 100 ó 200 familias, la relación es con una sola persona jurídica, o sea con la cooperativa que representa a todas las familias socias.

Lo mismo sucede con el pago de intereses y amortizaciones del crédito: en vez de tener que buscar el pago de centenares de socios/socias y registrarlo, etcétera, el ente financiero recibe un sólo pago de la cooperativa que es la suma de

todas las cuotas de socias y socios. La seguridad jurídica que tiene el ente financiero también es mayor, porque el riesgo de fracaso de una cooperativa es casi inexistente.

Todo lo arriba enumerado, también demuestra que desde el punto de vista del ente financiero, este modelo representa costos de transacción mucho más bajos y riesgos mucho menores. En consecuencia, el costo del capital tiene que ser también considerablemente más bajo que lo que se ofrece en este momento.

Por lo tanto, en esta publicación hecha en base al estudio llevado a cabo por nuestra contraparte FUNDASAL de El Salvador, queremos resaltar que el Modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua no está pidiendo un favor, sino presentándose como un actor serio que tiene una propuesta sumamente coherente. Es importante escuchar estos argumentos.

Joakim Olsson

Director Regional para América Latina
We Effect (antes Centro Cooperativo Sueco)

¹ A partir de mayo 2013, el Centro Cooperativo Sueco ha cambiado de nombre para We Effect

AGRADECIMIENTOS

Nuestros sinceros agradecimientos a las personas e instituciones que facilitaron condiciones para la elaboración del documento de estudio, en el cual participaron muchos actores, protagonistas de esta historia que está siendo escrita con puño y letra. Esta huella marca un nuevo horizonte, dejando un precedente en las futuras generaciones.

Agradecemos principalmente a las cooperativas: Juntando Manos de Nicaragua, 13 de Enero de El Salvador y COVIESO de Guatemala, por su valiosa contribución en este estudio, el cual tuvo como

base su experiencia colectiva en ese caminar de construcción no sólo de sus viviendas sino de la transformación familiar y vecinal, aspectos que han ido edificando día a día gracias al espíritu del cooperativismo.

A las instituciones de vivienda de cada país, les agradecemos su disposición de compartir su experiencia, vivencias e información construida en este trayecto, acompañando a familias emprendedoras en la búsqueda de alternativas para construir un espacio habitable, con calidad de vida y formación de valores.

INTRODUCCIÓN

We Effect (SCC) ha impulsado y acompañado el desarrollo del cooperativismo en la región, promoviendo el modelo de cooperativismo por ayuda mutua autogestionario a partir del año 2002, con la experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). En cada país centroamericano se trabajó con instituciones comprometidas y de vasta trayectoria en el tema de vivienda de interés social.

Por parte de Guatemala, el Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central (IDESAC), la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) por El Salvador, y el Centro de Promoción del Desarrollo Local (CEPRODEL) por Nicaragua, dieron inicio a la formación de las primeras cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Partiendo de los resultados y la aceptación que el modelo ha tenido, se han ido uniendo los esfuerzos de cooperativas de diferentes países, bajo una visión regional de trabajo, integración y retroalimentación. Con esa finalidad, se realiza anualmente un intercambio de cooperativistas y técnicos, en el que se comparten los frutos, obstáculos y adecuaciones del modelo en múltiples contextos nacionales.

Bajo este esfuerzo surgieron proyectos pilotos de vivienda en cada país: en Guatemala se conformaron las cooperativas “Esfuerzo Solidario”, COVIESO y “La Esperanza”; en El Salvador, las cooperativas “13 de Enero”, “Asociación Cooperativa de Vivienda del Centro

Histórico de San Salvador” (ACOVICHSS) y “Héroes de Piedras Rojas”; y en Nicaragua, las Cooperativas “Juntando Manos”, “Lomas de Pochocuape” y “Cuevas del Cacique”.

Después de un período de cuatro años de contar con los proyectos habitados, ha sido posible comprobar la factibilidad del modelo. Con ese interés, el We Effect se plantea la realización del presente estudio, dando una mirada analítica a los proyectos piloto desarrollados y estableciendo comparaciones con proyectos de vivienda de interés social desarrollados por empresas constructoras u otros programas de gobierno. Los resultados se registran en el presente documento *“Cooperativismo de vivienda autogestionario: Una modalidad con enfoque de derecho humano para la calidad del hábitat”*.

El Capítulo 1 sintetiza el Marco Metodológico bajo el cual se desarrolló la investigación, los supuestos que aborda, criterios de selección de las experiencias estudiadas, las principales fuentes de información que explican quiénes han sido los informantes externos clave de las cooperativas, y a quiénes se consultó para la realización de este estudio.

El Capítulo 2 plantea la problemática de la vivienda en América Latina y la situación específica para Centroamérica, reflejando el déficit de vivienda, los programas de atención desarrollados y su relación con la magnitud del déficit. Se abordan las principales características de contexto en las que sobresale la relación de la vivienda y el hábitat

con la gestión del riesgo y la problemática social que incide en la convivencia social.

El Capítulo 3 hace una caracterización física, financiera y social de los proyectos privados de vivienda, para fines de este estudio.

El Capítulo 4 explica los pilares del Modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (Ayuda Mutua, Autogestión y Propiedad Colectiva) desde la concepción integral del modelo, enfocado al derecho humano.

El Capítulo 5 desarrolla un análisis comparativo entre el Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua y la vivienda de mercado como

modalidades para el acceso y calidad de la solución habitacional.

El Capítulo 6 presenta las principales conclusiones relacionadas a los supuestos que orientaron la investigación.

Por último, se detallan las principales recomendaciones, enfocadas en mejorar la asequibilidad y resultados sostenibles de la inversión en los proyectos de vivienda de interés social y en los temas colaterales de trascendencia como riesgo y convivencia. Otras recomendaciones son establecidas para fortalecer prácticas que las cooperativas ya realizan, de cara a ampliar los resultados y garantizar la sostenibilidad.

I. MARCO METODOLÓGICO

Dando una mirada a la problemática del hábitat en América Latina –específicamente en la región Centroamericana–, es evidente la relación existente entre vivienda, su entorno y las condiciones de vida de las familias. Salud, seguridad física y social, convivencia y desarrollo humano, están todas ligadas a la habitabilidad de los asentamientos en que viven las familias.

El alto déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda es una constante en los países centroamericanos, incrementándose con el transcurrir del tiempo. La oferta del mercado de vivienda no ha sabido responder a la dimensión de esta problemática y no está al alcance de las familias de menores ingresos; por otra parte, los programas de Gobierno para vivienda de interés social no han sido sostenidos en el tiempo. Es por ello que surge la iniciativa de realizar este estudio, para analizar una modalidad que se viene configurando y expandiendo en Centroamérica para dar respuesta a la asequibilidad de la vivienda bajo condiciones de seguridad. La investigación se realiza con base en los siguientes supuestos:

- El modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM) es una alternativa viable que contribuye a reducir el déficit cuantitativo de vivienda y favorece la convivencia comunitaria.
- El financiamiento acorde a las condiciones económicas de las familias de bajos ingresos garantiza la asequibilidad de la vivienda y la sostenibilidad del pago, manteniendo una adecuada calidad física de las obras construidas.

- Las condiciones anteriores generan ahorros eficientes en términos de inversión social por parte del Estado y de organismos internacionales.

Para abordar el análisis de los supuestos de la investigación, se ha optado por el estudio de caso, seleccionando tres cooperativas de vivienda por ayuda mutua y tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Países centroamericanos con mayor experiencia en cooperativismo de vivienda.
- En cada país, las cooperativas seleccionadas cuentan con una trayectoria no menor a un año en etapa de convivencia; es decir, que tienen al menos un año de habitar las viviendas construidas, para poder constatar el comportamiento de las variables estudiadas.
- Experiencias con la aplicación más pura de los principios y fundamentos del Modelo CVAM.
- Ciudadanías cooperativistas caracterizadas por un alto grado de participación activa.

Para completar el análisis, se establecieron parámetros de medición con proyectos privados de vivienda, para lo cual se retomó información sobre proyectos de vivienda en Centroamérica, en particular de proyectos construidos en El Salvador, como Alta Vista y Nuevos Horizontes. La información obtenida se compartió con las instituciones participantes del estudio en cada país para su validación en sus propios ámbitos.

La selección de fuentes de información externas a las cooperativas fue otro de los pasos importantes en el diseño del estudio para enriquecer el análisis. Se identificaron actores claves en materia de vivienda, como aquellos que han tenido participación directa o indirecta en la construcción de los proyectos cooperativistas, o que fueran instituciones rectoras o articuladoras en materia de vivienda para conocer el enfoque y opinión que tienen sobre las CVAM. Las instancias seleccionadas fueron las siguientes:

- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) de El Salvador, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) de Guatemala, y el Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) de Nicaragua.
 - Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) y el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOOOP), de Guatemala.
 - Alcaldía Municipal de León, Nicaragua, y la Alcaldía Municipal del Puerto de La Libertad, El Salvador.
 - Equipos de Asistencia Técnica (EAT), IDESAC y FUNDASAL.
 - Organismos de segundo grado representativos de las cooperativas de vivienda en cada país: Central Nicaragüense de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua “Comunidades Dignas” de Responsabilidad Limitada (CENCOVICOD, R.L), Mesa de Cooperativas Autogestionarias de Vivienda de Guatemala y la Federación Salvadoreña de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FESCOVAM).
- Institución financiadora: Fundación Hábitat para la Humanidad, Guatemala.

Entre las técnicas de recopilación de información y experiencias de cada cooperativa, se tuvo en cuenta a) un instrumento de recolección de información por cooperativa; b) entrevistas semiestructuradas a profundidad; y c) testimonios de vida de los cooperativistas y grupos focales. Estos instrumentos fueron aplicados con los diferentes actores participantes en cada país, realizando visitas de campo a las cooperativas. Así se obtuvo la información base para realizar el análisis.

Los instrumentos fueron construidos con la información documental proporcionada por las cooperativas de vivienda por Ayuda Mutua. Las entrevistas a profundidad se realizaron a actores claves de las instituciones competentes en el tema de vivienda, los EAT y organismos de segundo grado. Los grupos focales fueron constituidos con la diversidad de actores mencionados, recolectando testimonios de vida de asociados y asociadas que acompañaron los esfuerzos de las cooperativas desde sus inicios, y que sirvieron para conocer las experiencias particulares en la búsqueda utópica e incansable de mejorar las condiciones de sus hogares, las cuales dejaron marca en la vivencia individual de los entrevistados y sus familias.

2. LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA. SITUACIÓN ESPECÍFICA DE CENTROAMÉRICA

Durante los últimos 50 años, la región ha registrado un rápido proceso de urbanización que ha conducido a la existencia de ciudades y mega ciudades, caracterizadas por altos niveles de desigualdad de ingresos y condiciones precarias de vivienda. El crecimiento económico también ha alimentado un patrón de vivienda claramente segregado: en los suburbios proliferan conjuntos habitacionales cerrados para las familias de ingresos medios y altos, mientras que, paralelamente, los estratos de ingresos bajos se concentran en barrios periféricos carentes de infraestructura adecuada y la formación de tugurios (Sepúlveda y Fernández, 2006).

El proceso de urbanización es el crecimiento de la población residente en ciudades. En América Latina y El Caribe, este fenómeno presentó un acelerado crecimiento entre 1950 y 1990; las ciudades pasaron de tener el 40% de la población residente al inicio de ese período al 70% cuarenta años después. La clasificación de una zona como urbana es un término administrativo que presenta sus variaciones entre cada país. La definición aplica criterios numéricos, censales, cualitativos o una combinación de ambos. En la región de América Latina y El Caribe, se consideran como urbanos aquellos asentamientos con más de 2,000 ó 2,500 habitantes (ONU-HÁBITAT, 2012).

El problema social del hábitat en Centroamérica se caracteriza por la carencia de vivienda y limitado acceso a servicios básicos. En ausencia de procesos de planificación territorial concretos,

se ha generado una expansión desbordada del proceso urbanístico en los límites administrativos de los territorios locales, que terminan siendo absorbidos físicamente por otros núcleos urbanos y ubicando viviendas en suelo con alto riesgo físico, no habitable. El fenómeno migratorio del campo a la ciudad ha ido disminuyendo. Las migraciones se producen fuertemente entre ciudades, en ocasiones traspasando las fronteras internacionales. Los movimientos de población dentro de las ciudades son relevantes entre el centro de la ciudad y sus alrededores. Se generan ahí muchos problemas sociales, que se acrecientan y permiten una tipificar y estigmatizar a sus habitantes, entre quienes viven en una casa con mejores condiciones por su estatus económico y el que no posee una vivienda digna para su habitabilidad.

Cada sector de la ciudad muestra diferentes condiciones de vida: la organización física de la estructura urbana, la localización de los servicios públicos, y la densidad y calidad de los mismos, condiciona considerablemente la vida cotidiana de los habitantes de una urbe, incidiendo en las posibilidades de acceso al mercado de trabajo, en la organización de sus actividades cotidianas, en las posibilidades de espacios de recreación, ocio, entre otras distracciones.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se propone para el año 2020 “mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios” (ídem). Esta

meta es de vital importancia, pero deja aspectos ambiguos que permiten intervenciones tibias en beneficio de las personas que no tienen vivienda, en el sentido de que el objetivo sólo hace referencia a “mejorar” condiciones preexistentes de habitabilidad. Las familias que viven en los barrios deteriorados, segregados, aislados y generalmente caracterizados por la violencia social que impera en estos asentamientos, se sienten marginadas por la sociedad (BID, 2012). La ruptura de la convivencia urbana generada entre las personas que viven en mejores condiciones socioeconómicas con los sectores más pobres, lleva a un incremento de la violencia urbana en la mayoría de las ciudades, lo que representa para los Estados una mayor inversión en la creación en políticas y mecanismos de combate contra la violencia y el crimen que se generan y concentran, con mayor gravedad, en las ciudades más densamente pobladas.

Las condiciones en algunas zonas de El Salvador, Guatemala y Honduras son tan extremas¹ que socavan las esperanzas de paz y estabilidad que surgieron luego de la resolución de las guerras

civiles regionales. Si bien en Costa Rica, Nicaragua y Panamá los niveles de criminalidad y violencia son mucho más bajos, su crecimiento constante en años recientes constituye una preocupación muy seria.

El cuadro 1 (ver pág. 19) presenta el gasto público en seguridad nacional del istmo centroamericano para el año 2010, desagregado por países (menos Panamá). Los datos reflejan un gasto considerable por parte de los Estados regionales, ya que una buena parte de su Producto Interno Bruto (PIB) es destinado a combatir actos de naturaleza delictiva o violenta, generada en parte por la marginación social de carácter estructural que concentran los suburbios de estos países.

Una reorientación estratégica de este gasto hacia la creación de asentamientos que ofrezcan mejores condiciones de habitabilidad, y que fomenten la convivencia vecinal con espacios públicos adecuados para el esparcimiento y la integración comunitaria, otorgaría beneficios sociales de corto y largo plazo en lugar de pérdidas.

¹ La situación de El Salvador, Guatemala y Honduras es la más preocupante, con 69, 39 y 92 homicidios por cada 100,000 habitantes a nivel de país, respectivamente; Costa Rica y Nicaragua son los que tienen menores tasas de homicidios, con 10 y 13 por cada 100,000 habitantes cada uno (UNODC, 2012).

Cuadro No. 1
Gasto público en seguridad nacional de países centroamericanos en millones de dólares (US\$) y participación porcentual en el PIB (2010)

País	Millones de US\$	Participación en el PIB (%)
Guatemala	\$809	2.16
El Salvador	\$766	3.46
Nicaragua	\$201	3.85
Costa Rica	\$884	2.46
Honduras	\$426	2.77

Fuente: AECID y otros (2011).

Entre los problemas de vivienda que afectan actualmente a más de una tercera parte de las familias de América Latina y El Caribe que habitan en las ciudades está la privación de servicios básicos, lo cual tiene importantes repercusiones en su bienestar, calidad de vida, perfil de vulnerabilidad ante los fenómenos naturales y, fundamentalmente, en la capacidad de adaptación, acceso e inserción de los más jóvenes para forjar vidas de éxito y realización personal hacia el futuro. Es decir, un entorno habitacional adecuado y de buena calidad favorece que las familias de menores ingresos económicos mejoren sus condiciones de vida progresivamente y que entre generaciones se vaya superando la trampa de la pobreza.

En ese sentido, la negación física del hábitat y del goce de una vida plena parten de la exclusión del suelo urbanizable privatizado: a) acceso a servicios básicos (agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, grises y lluvias, electricidad); b) integración física a la trama urbana, que implica accesibilidad a carreteras pavimentadas y al transporte urbano colectivo; y c) seguridad en

la tenencia del terreno, referida al régimen de propiedad del mismo.

En relación con el núcleo habitacional, se debe considerar el área verde, la posibilidad de ampliación física del entorno habitacional, el uso de materiales para la construcción libre de precariedad, del deterioro y en buen estado; así también contar en su periferia con el acceso a servicios hospitalarios públicos, unidades de salud, centros escolares y abastecimiento alimentario.

La falta de infraestructura básica –sobre todo agua y saneamiento– representa un fuerte peso en las precariedades de la vivienda, las cuales se traducen en un mayor déficit cualitativo². En las zonas urbanas de la región latinoamericana, el 13% de los hogares no tiene un servicio de

² El déficit de vivienda se suele dividir en déficit cuantitativo y cualitativo: el déficit cuantitativo se mide por los hogares que carecen de vivienda. Para el déficit cualitativo, se miden los hogares que habitan en condiciones físicamente inadecuadas, en calidad de hacinamiento, tenencia insegura y si la calidad de los materiales con los que está construida la unidad habitacional generan precariedad, insalubridad y vulnerabilidad.

saneamiento adecuado, mientras que el 6% de la población en general carece de servicio de agua entubada, en contraposición al servicio de energía eléctrica que es universal. En el caso de los países centroamericanos, los porcentajes de

déficit que agregan lo cuantitativo y cualitativo son más elevados. Los siguientes cuadros (No. 2 y No. 3) detallan el déficit total, cuantitativo y cualitativo, por cada país centroamericano hacia el año 2009.

Cuadro No. 2
Déficit habitacional total por país centroamericano y área de residencia (2009)

País	Déficit habitacional total		
	Nacional	Urbano	Rural
El Salvador	58%	50%	74%
Guatemala	67%	56%	79%
Nicaragua	78%	70%	88%
Honduras	57%	42%	72%
Costa Rica	18%	12%	26%

Fuente: BID (2012).

Cuadro No. 3
Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo por país centroamericano (2009).

País	Déficit cualitativo	Déficit cuantitativo
El Salvador	41%	8%
Guatemala	46%	11%
Nicaragua	58%	12%
Honduras	41%	2%
Costa Rica	10%	2%

Fuente: BID (2012).

Muchas deficiencias habitacionales tienen sus orígenes en opciones temporales de vivienda, que a lo largo del tiempo se convierten en permanentes ante la falta de acceso a otro tipo de condiciones, pues el hábitat precario y temporal es la única alternativa que se tiene en la producción social de vivienda en condiciones de informalidad, ajustada a la capacidad adquisitiva

de las personas que viven excluidas del mercado formal de vivienda (ONU-HÁBITAT, op. cit.). Uno de los grandes problemas por los cuales las familias no pueden acceder a una vivienda digna y adecuada es porque no son sujetos de crédito para la institucionalidad financiera pública y privada nacional, por el hecho de no tener una fuente de ingresos familiares fijos que garanticen

el repago de los créditos. La mayor parte de hogares que no tienen acceso a una vivienda están ubicados en los sectores de más bajos ingresos, para el caso en El Salvador, el 78.2% de familias con carencia de vivienda se ubican por debajo de los dos salarios mínimos mensuales (DIGESTYC, 2012).

La brecha de asequibilidad en Centroamérica no sólo se reduce al costo de la vivienda; está fuertemente vinculada a las posibilidades financieras que tienen las familias de acceder a la vivienda. El gráfico 1, con base en información del BID (op. cit.), compara el porcentaje de familias cuyo nivel de ingresos es insuficiente y el de las familias que no pueden acceder a una vivienda porque el efecto de los intereses de créditos

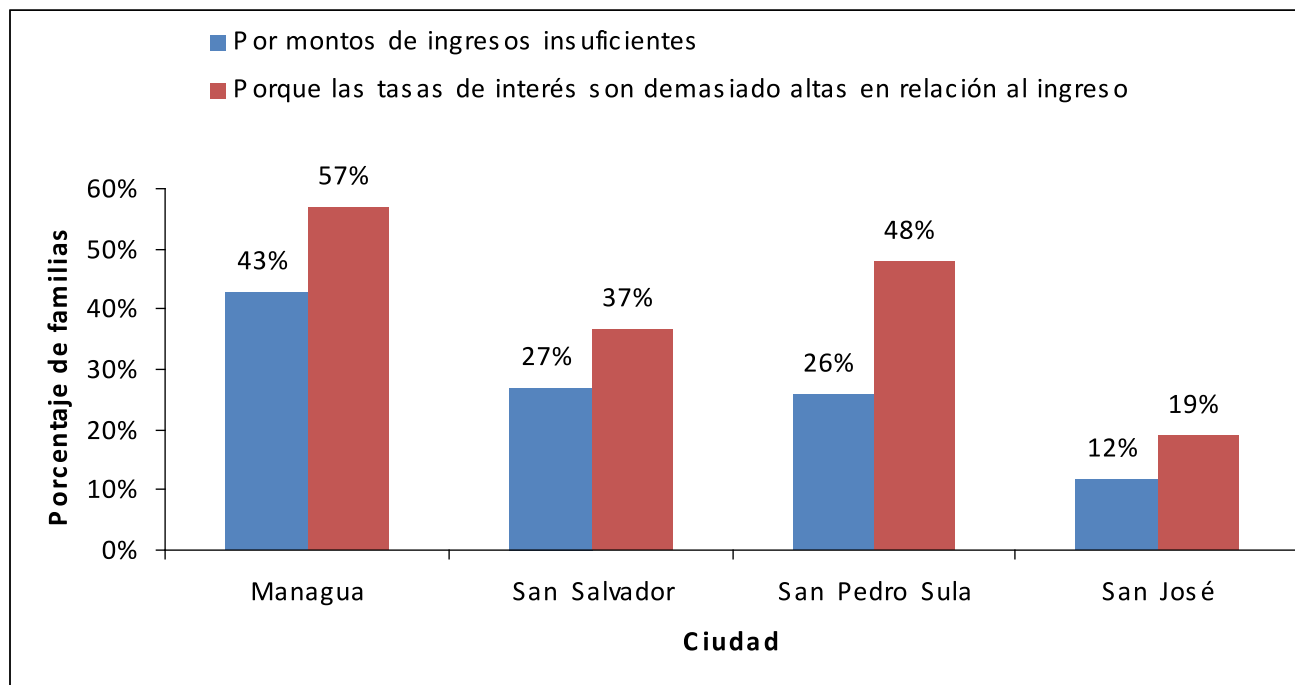
hipotecarios es demasiado alto (estimado por el BID como una disminución del 30% en sus ingresos familiares³), dejándolos desclasificados como sujetos de créditos.

Sólo en Managua, más de la mitad (57%) de las familias no podrían costearse una vivienda a través del mercado hipotecario formal por escasez de ingresos o porque también las tasas de interés son demasiado altas; en San Salvador (37%) y San Pedro Sula (48%), la proporción de hogares excluidos también es significativamente alta. Una situación diferente presenta Costa Rica, donde la proporción de la población que no accede a vivienda por ingresos insuficientes es mínima comparada con el resto de ciudades, según se visualiza en el Gráfico No. 1:

³ “Para calcular los efectos que tienen las tasas de interés vigentes en la brecha de asequibilidad en la región se hace una simulación en la cual se recalcula el servicio a la deuda hipotecaria que se requiere para comprar una vivienda estándar de US\$15,000 usando las tasas de crédito hipotecario vigentes en cada país [...] Con esta información, en la nueva simulación se calcula el porcentaje de hogares por encima de aquellos estimados con la simulación inicial por bajos ingresos que asignará más del 30% de sus ingresos al pago de la hipoteca.” (BID, 2012: 64)

Gráfico No. 1

Familias con respecto al total cuyos ingresos son insuficientes y para las cuales las tasas de interés son muy altas respecto a su ingreso, según ciudad (2010).

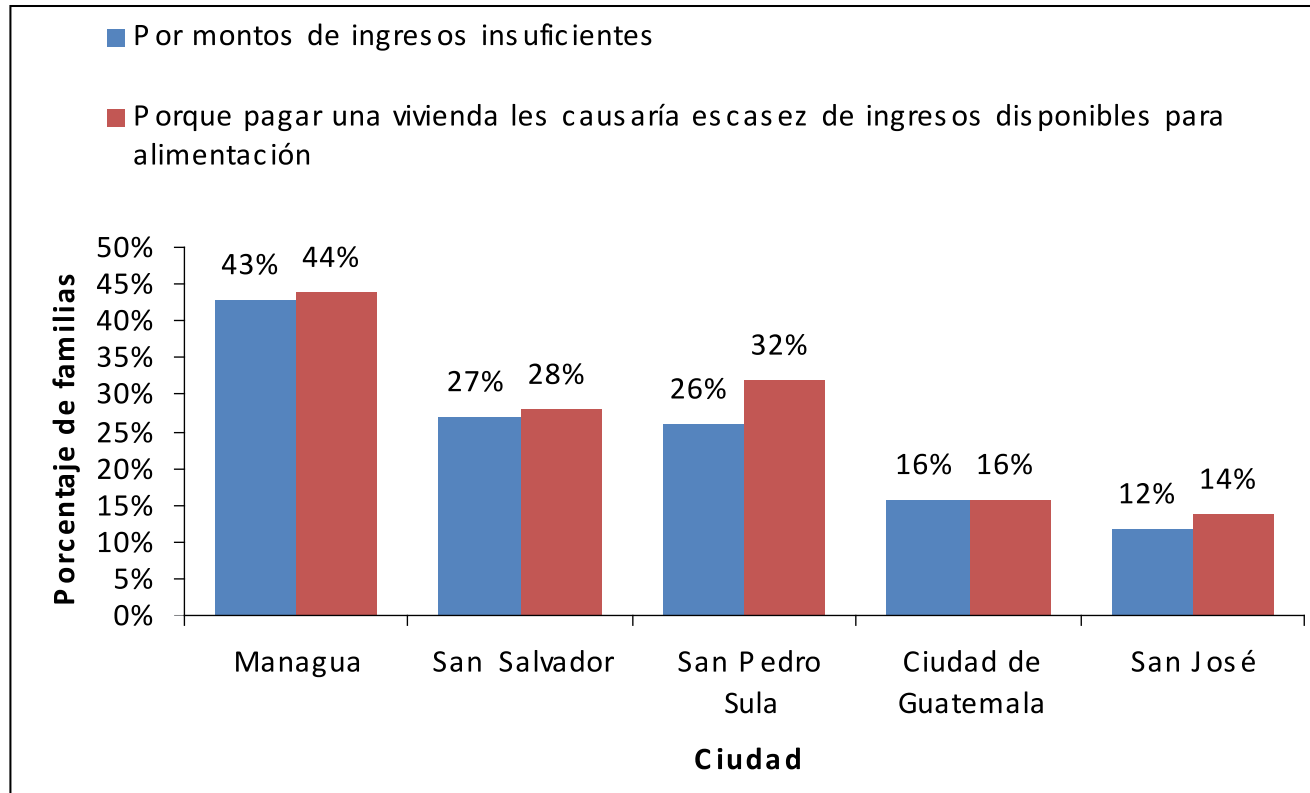


Fuente: BID (2012).

Otro dato interesante que deja en evidencia la insuficiencia de los recursos familiares para acceder a vivienda es el impacto que tienen los gastos por deuda hipotecaria en la disponibilidad de pago familiar para acceder a otras necesidades básicas además de una unidad habitacional, como alimentación, salud, educación y recreación. El estudio más reciente realizado por el BID en el tema de vivienda establece que, en las principales ciudades centroamericanas, la porción de familias

cuyo margen de ingresos para costearse su alimentación se ve mermado por el pago de hipoteca que impone el mercado de vivienda formal, es bastante alta. Sólo en Managua, el 44% de familias verían acortado su gasto en otras necesidades fundamentales con tal de pagarse una vivienda; en San Salvador (28%) y San Pedro Sula (32%), esta proporción de hogares excluidos también es considerable, según lo muestra el Gráfico No. 2:

Gráfico No. 2
 Porcentaje de familias con montos de ingresos totales insuficientes y con montos de ingresos bajos que se ven afectados por el pago a la deuda hipotecaria, según ciudad (2010)



Fuente: BID (2012).

Ese punto de quiebre que existe entre la insuficiencia de los ingresos y de reducción de la disponibilidad de renta familiar para gastos alimentarios, es un desafío para el diseño de políticas apegadas a las necesidades socioeconómicas de las personas de bajos ingresos, pues se debe plantear la creación de mecanismos incluyentes tanto en la oferta de créditos como para la accesibilidad a la tierra productiva. El derecho seguro al suelo es un firme trampolín para las actividades económicas

y sociales. Facilita que las familias tengan ingresos, que desarrollen seguridad alimentaria y actúen como una red de seguridad en momentos difíciles. Una distribución más justa de la tierra en toda la sociedad reduce asimismo la injusticia social (ONU-HÁBITAT, 2009). El acceso al suelo es un eje esencial de la problemática habitacional: en las últimas décadas, la densificación de las ciudades y las reglas del mercado han fortalecido e incrementado la especulación sobre la tierra

urbanizable. Asimismo, el acceso al suelo subyugado regionalmente a la dinámica del libre mercado no ha respondido a la satisfacción de la necesidad de vivienda de interés social —entendida esta como la solución habitacional destinada a las familias de bajos recursos económicos— que proporcione seguridad, salubridad, higiene y comodidad a sus habitantes. Por tanto, una estrategia de acceso al suelo y a una vivienda de interés social, debe emprenderse a nivel local, nacional y regional, basándose en un enfoque de derecho ciudadano, constitucional e internacionalmente reconocido. De otra manera, el primer paso en la procura de una vivienda adecuada no se materializa o se da en condiciones de precariedad e inseguridad extrema.

En algunos países, muchas más personas viven en asentamientos no autorizados y bajo acuerdos de tenencia informales o consuetudinarios que en condiciones de tierra y vivienda formales. Las mujeres, los pueblos indígenas, los desempleados, subempleados⁴ y emigrantes son especialmente vulnerables a perder su derecho de tenencia y a la apropiación de los recursos naturales, dado que las fuerzas del mercado y los procesos de adquisición de tierras no son asequibles a estos sectores.

Al no resolver la necesidad de vivienda, la población se expande hacia asentamientos en zonas alejadas, carentes de servicios imprescindibles, o directamente en terrenos ubicados en zonas de

riesgo como laderas, que se deslavan y arrastran, o en las orillas de ríos propensos a inundaciones, poniendo en peligro la vida de los que ahí habitan. Los desalojos agravan la situación del hábitat popular, generando más tensiones y segregación social en los cinturones periféricos de las ciudades y en terrenos donde predominan las condiciones de riesgo. Así también, el problema del acceso al suelo habitacional en el medio rural, forma parte de un problema más amplio, el del acceso al suelo productivo, por lo que requiere otro tipo de estrategias.

En este marco, una expansión urbana con cierto nivel de calidad y sostenibilidad es factible si los gobiernos locales promulgan políticas de planificación, diseño y regulación que posibiliten no solamente reorientar la inversión, sino también ofrecer alternativas de vivienda para las mayorías. Estas alternativas a proponer deben posibilitar el acceso crediticio de la vivienda mediante mecanismos de financiamiento que se apeguen a las necesidades de los que carecen de una vivienda y condiciones reales de pago, así como absorber a las familias de economías de ingresos variables que no cumplen los estándares que se les solicita para ser sujetos de créditos.

La lógica de la producción e incremento material de la vivienda como solución del Estado hacia la reducción del déficit habitacional no ha sido una solución viable, pues se encuentra desprovista de un andamiaje jurídico, institucional y financiero que beneficie a los sectores de más bajos recursos económicos. Bajo esos términos, se vuelve necesaria la aprobación de leyes que potencien y defiendan la construcción de vivienda de interés

⁴ En este sentido, también se incluye a la fuerza laboral empleada informalmente, no sólo bajo condiciones de precariedad laboral en el sector formal.

social, las cuales deben ir complementadas con montos de financiamiento y marcos institucionales que garanticen la operatividad y efectividad de la legislación en un marco de derecho humano y constitucional. Dentro del istmo centroamericano, aunque Guatemala, Honduras y Nicaragua ya cuentan con leyes aprobadas, todavía quedan muchos vacíos en el tema presupuestario y reglamentario.

Por ende, las leyes no contribuyen a una real y efectiva mejora del hábitat. Dando una mirada a las medidas implementadas por los países centroamericanos, es en Costa Rica, (Blanco, 2012: 5), donde más atención se ha dado a la problemática de la vivienda, otorgando subsidios estatales a los mecanismos de acceso, medida que ha cubierto al 21% de los hogares de dicho país, según la siguiente Tabla:

Tabla No. 1
Principales programas de vivienda en tres países centroamericanos en los últimos 15 años

País	Programa	Período	Instancias involucradas
SV	Sueño Posible	2003	VMVDU, FONAVIPO.
	Vivienda Solidaria	2005 2009	VMVDU, FONAVIPO.
	Casa Para Todos	Desde 2009	FONAVIPO, FSV.
GT	Mejoramiento de Barrios del Área Metropolitana de Guatemala – PROMEBA	1999	Gobiernos locales, BM, Ministerio de Finanzas Públicas.
	Programa de Subsidios	2001	MICIVI, FOGUAVI, BID.
NC	Vivienda y Mejoramiento Integral del Hábitat – PROHABITAT	2011 2012	BID, BCIE, Cooperación española, Gobierno de Holanda, Gobierno de Nicaragua, INVUR.
	Casas para el Pueblo	Desde 2008	INVUR, ALBA (apoyo).
	Multifase de Viviendas para poblaciones de Bajos Ingresos, Fase I y II	2007 2008	INVUR. BID.
	Asentamientos Humanos	2008	PNUD Nicaragua, INATEC, INVUR, Gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por FUNDASAL, FONAVIPO, Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de El Salvador, ONU-HÁBITAT, BID, PNUD -Nicaragua.

En Nicaragua se pueden ver avances con la aprobación de la Ley de Vivienda Digna en 2009, instrumento que faculta al gobierno para facilitar el acceso al suelo para la vivienda de interés social; además, se ha implementado un programa de subsidios que combina el crédito y ahorro. No obstante, estas respuestas no han sido suficientes, quedándose en bajos niveles de cobertura, impactos de corto alcance y fuerte dependencia del apoyo financiero de la cooperación externa.

Entre los esfuerzos habitacionales del Estado nicaragüense (Gobierno Central y el INVUR) destacan el *Programa Multifase de Viviendas para Poblaciones de Bajos Ingresos, Fase I y II (2007)*, que promueve el mejoramiento habitacional progresivo y la manutención del subsidio financiero a créditos y precios de viviendas por parte de las familias de más escasos recursos, quienes complementan el proyecto con el aporte de su mano de obra. Es el programa que mayor cobertura presenta, con aproximadamente 12 mil familias beneficiadas en su primera fase. El *Programa Casas para el Pueblo (2008)*, con apoyo de la *Alianza Bolivariana (ALBA)* y en asocio con capital urbanístico privado, nacional y extranjero, se enfoca en la entrega de viviendas de interés social a la población de ingresos más bajos; y el *Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral del Hábitat (PROHABITAT)* del año 2011, enfocado a construir 4,000 viviendas, mejorar 4,200 y entregar 5,000 títulos de propiedad a la población de más bajos ingresos⁵ (BID, 8

de septiembre de 2011), financiado por diversas entidades de cooperación internacional.

En Honduras es aplicada una política subsidiaria de vivienda a los sectores de más bajos ingresos, con subvenciones complementarias –mayormente financiadas con fondos externos– para hogares con ingresos por debajo de 4 salarios mínimos (US\$734.48) que sólo pagan el 10% del costo de la vivienda.

Otro esfuerzo que atiende a este sector es el *Programa de Vivienda para la Gente (PVG)*, que contempla la dotación de viviendas subsidiadas, vía precio y tasas de interés, bajo socios constructivos con capital privado. Estas iniciativas se detuvieron momentáneamente en 2009, pero a partir de la incidencia por mantener estos apoyos, se ha firmado un acuerdo entre el actual Presidente de la República y Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria (COHVISOL) para reactivar los esfuerzos.

En Guatemala, hacia el año 2001, a través del MICIVI, el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) y fondos del BID, se llevó a cabo un programa de subsidio directo a través del sistema financiero integrado (aporte previo + subsidio directo + crédito complementario). También tenía contemplado implementar subsidios indirectos o colectivos para mejoramiento comunitario en barrios urbanos precarios. En general, el Estado guatemalteco también ha retomado el otorgamiento de subsidios por el lado del crédito y el ahorro; no obstante, la cuota de ahorro no está al alcance de las familias, lo que delimita el acceso al subsidio.

⁵ Ingresos menores a 3 salarios mínimos mensuales, equivalentes a US\$456.00.

En El Salvador se crea en 1992 el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), a través del cual se aplicó un sistema de subsidio para que los préstamos de vivienda fueran accesibles (tasas de interés más bajas); sin embargo, el hecho de que los fondos provenían de la venta de activos del Instituto de Vivienda Urbana (IVU), limitó el financiamiento y efectuó grandes reducciones de los recursos fiscales asignados a partir de 2005. Por otra parte, el tipo de solución generada no reúne las condiciones adecuadas esperadas para un hábitat digno, ya que se expandieron pequeñas viviendas sin los espacios públicos necesarios para garantizar una buena convivencia y desarrollo de las actividades familiares.

En 2005, el Gobierno Central de El Salvador presenta la *Política Nacional de Vivienda*, la cual, si bien reconoce la complejidad de la problemática, no genera los instrumentos de solución que requiere. En 2009, el Gobierno decreta que el Programa Casa para Todos, a ejecutar por FONAVIPO, proyecta una meta de 5,000 soluciones habitacionales por año, de las cuales sólo se habían construido 4,437 unidades hacia septiembre del 2011, a dos años del surgimiento del Programa en el año 2009 (Blanco, 2012).

En resumen, los programas estatales de vivienda no han logrado mitigar el crecimiento deficitario habitacional de los países centroamericanos. Por una parte, la producción de vivienda de interés

social es baja, ya que se carece de financiamiento estructural; por otro lado, no se distribuye eficientemente hacia donde está la mayor vulnerabilidad y son necesarias soluciones más permanentes. A la baja productividad que acucia la gestión física y social de estos programas hay que añadirle la presión que ejerce la demanda habitacional, que va de la mano de la expansión demográfica y no detiene su crecimiento año con año.

Datos extraídos del *Informe de Mejoramiento de Asentamientos Precarios* de BM y otros (2002) –aunque corresponden a la década de los noventa– ya arrojaban luz sobre una situación habitacional de escasez por parte de la oferta un tanto preocupante, lo que provoca intuir sobre la incapacidad histórica de los Estados regionales, tanto desde su institucionalidad pública como desde el capital privado, de cubrir la totalidad de las necesidades habitacionales en sus países.

Hace veinte años, la capacidad de respuesta al déficit habitacional en Guatemala (50%) y El Salvador (63%) sólo llegaba a 5 o 6 de diez hogares en necesidad de una vivienda, mientras que Nicaragua apenas lograba garantizar 2 viviendas por cada diez hogares carentes de una (10.9%). Esta tendencia se observaba aún en la etapa previa a la crisis del sector construcción, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4

Evolución anual de las necesidades habitacionales y producción de viviendas a inicios de la década de 1990.

País	Aumento anual demanda (unidades habitacionales)	Producción convencional (unidades habitacionales)	Porcentaje de cobertura
Costa Rica	23,300	20,000	85.8%
El Salvador	30,000	19,000	63.3%
Guatemala	40,000	20,000	50.0%
Honduras	35,000	7,500	21.4%
Panamá	15,000	13,000	86.7%
Nicaragua	23,000	2,500	10.9%
Total región	166,300	82,000	49.3%

Fuente: BM y otros (2002).

Como se puede analizar, mucho de la reducida efectividad que han tenido los proyectos habitacionales gestionados por Estados centroamericanos se debe a la grave dependencia que tiene el sector público de vivienda con la cooperación internacional o fondos externos, recursos que son difíciles de atraer y mantener. Los Estados regionales distan fiscalmente de considerar al tema de vivienda como una prioridad de inversión social nacional.

Cada año, la entidad fiscal nicaragüense (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) especifica los montos a asignar a los proyectos de vivienda gestionados por la principal instancia pública de vivienda, el INVUR, institución descentralizada⁶.

Los montos efectivos para los últimos 3 años se han mantenido constantes y principalmente bajos, sin superar al 0.3% del total del Presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010). Las asignaciones estimadas en el Presupuesto General de Nicaragua para 2010-2012 totalizan recursos entre el 11-13% que se desprende de las Rentas del Tesoro o arcas estatales (ver Cuadro No. 5); el resto provendrían de préstamos externos (ídem). Debe recalcarce entonces que la participación fiscal del Estado que se proyectó para el sector vivienda en estos últimos 3-4 años decae anualmente, lo que denota una tendencia a continuar fortaleciendo la dependencia de la problemática a la disponibilidad de fondos externos.

⁶ Se descarta en este análisis la asignación indirecta de recursos al tema de vivienda por parte del Estado, es decir, todos los recursos que van a otras entidades diferentes del INVUR, orientadas al sector vivienda, no están contemplados.

Cuadro No. 5

Montos y proporciones de asignación presupuestaria al sector público de vivienda en Nicaragua (2010-2012).

Destino de asignación	2010	2011	2012
INVUR (US\$)	4,883,394	5,126,321	8,254,135
% Presupuesto Total	0.22%	0.22%	0.27%

Nota: Se ha efectuado la conversión de Quetzales guatemaltecos a dólares estadounidenses a una tasa de $\$1 = \text{US}\0.0413 .

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010).

En el caso de Guatemala, la asignación presupuestaria para vivienda se dirige al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), del que dependen varias instancias que se enfocan al rubro en específico. En los últimos 4 años, el monto global asignado vivienda según áreas programáticas⁷ dentro de lo otorgado al MICIVI se mantiene en proporciones cercanas al 15% (MINFIN, 2012).

Es destacable el hecho de que los recursos asignados en su mayor parte de proveniencia interna. Para 2013, el Gobierno Guatemalteco aprobó US\$731874,677 en concepto de inversión⁸ para la UDEVIPO, el FSS y el FOGUAVI, el 14.9% de lo que le corresponde al MICIVI. Este Ministerio obtendrá el 26.11% del total asignado por el Presupuesto Nacional en concepto de inversión, para ese mismo año.

Cuadro No. 6

Montos y proporciones de asignación presupuestaria al sector público de vivienda en Guatemala, 2009, 2011 y 2012.

Área programática	2009*	2011	2012
Vivienda (US\$)	32,186,291	72,880,637	65,690,005
% Presupuesto MICIVI	5.48%	13.08%	11.31%

Nota: Se ha efectuado la conversión de Quetzales a dólares estadounidenses a una tasa de $\text{C}\$1 = \text{US}\0.128 .

(*) No hay datos disponibles para el año 2010.

Fuente: MINFIN (2012).

⁷ Las líneas programáticas de vivienda en Guatemala contemplan el subsidio a vivienda, servicios de urbanización, legalización, construcción y mejoramiento de bienes inmuebles y proyectos coyunturales de apoyo a la reconstrucción post-desastres (por Tormenta Agatha y Stan).

⁸ El Presupuesto de Egresos de Guatemala para cada año tiene tres finalidades: cubrir gastos administrativos y operativos de las instancias gubernamentales, solventar deuda pública y la inversión (física, transferencias de capital y financiera).

En El Salvador, los fondos que van orientados al sector vivienda a través del VMVDU se canalizan en las áreas de gestión de Desarrollo Social y Desarrollo Económico⁹. La porción que corresponde al Desarrollo Social busca promover una política de vivienda y desarrollo urbano enfocada a la superación del déficit habitacional, con programas de construcción de viviendas y mejoramiento habitacional; la de apoyo al Desarrollo Económico, por otro lado, pretende ampliar y maximizar la calidad de las obras públicas como potencial estrategia de desarrollo económico.

En este sentido, el área de apoyo al Desarrollo Económico está más enfocada en crear infraestructura social (comunitaria, obras universalizables como escuelas y centros de salud) y de conectividad vial para optimizar las condiciones físicas de inversión, algo que se puede traducir en mejoramiento del hábitat ampliado al entorno. Los montos asignados en global al sector se han mantenido particularmente bajos, sin superar el 1%, aumentando en los últimos dos años debido a programas de reconstrucción post-Ida, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro No. 7

Montos y proporciones de asignación presupuestaria al sector público de vivienda en El Salvador, 2010-2012.

Área de Gestión	2010	2011	2012
Total Vivienda (US\$)	10,110,115	12,798,170	25,497,515
% Presupuesto Total*	0.11%	0.48%	0.87%

(*) Incluye las asignaciones al Gobierno Central y a las Instituciones Descentralizadas.

Fuente: MH (2010, 2011, 2012).

⁹ Se han retomado sólo las de Desarrollo Social y Económico porque son las únicas que aclaran el monto asignado al rubro de vivienda en específico, a través del VMVDU.

3. PROYECTOS PRIVADOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Para fines del estudio, se analizaron proyectos privados de vivienda de interés social, entendidos estos como aquellos desarrollados por empresas constructoras que producen viviendas hasta de US\$15,000, cuyas familias pueden acceder a financiamiento bajo condiciones más blandas en relación a la banca formal, por ejemplo, a través del Fondo Social para la Vivienda (FSV) en El Salvador. Se tiene como parámetro

principal al proyecto residencial Altavista, por ser representativo del tipo de oferta habitacional y financiera privada que se desea comparar, y por la disponibilidad de datos existente, ya que ha sido objeto de diversos estudios por su dimensión. Se complementa la información con datos de otros proyectos habitacionales, como Nuevos Horizontes, e información de tipo documental.

Caracterización de la oferta de vivienda desde el sector privado

Generalmente, la oferta de vivienda de las empresas y constructores privados está orientada a un segmento de población con capacidad de pago para cubrir el costo de la casa. Así, la vivienda de interés social, que requiere ser de bajo costo, es históricamente cubierta por esfuerzos gubernamentales, aunque siempre con limitado alcance, lo que ha originado que el déficit habitacional continúe agudizándose.

En las políticas de El Salvador, durante la década de los cincuenta, es creado el IVU; con su disolución, surge en 1963 la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) y, en 1970, el FSV, banco de segundo piso que otorga financiamiento de largo plazo para vivienda a familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

Actualmente, el FSV ha ampliado la cobertura a sectores de mayor ingreso. En 1992, surge el FONAVIPO, el cual ha otorgado subsidios hasta por US\$5,000 para familias afectadas por desastres, ello a través de programas coyunturales de respuesta a emergencias, y según disponibilidad

de financiamiento proveniente, principalmente, de la cooperación internacional.

Esta institución financió en 2011 a 461 viviendas en esta línea de reconstrucción, 644 familias más han recibido contribuciones estatales a través de FONAVIPO como complemento para un crédito de vivienda. Durante el mismo año, esta institución otorgó 6,146 créditos, el 85.71% de las cuales estuvo destinado a mejoramiento habitacional, y solo un 4.34% fue para adquisición de vivienda, aproximadamente 267 familias (FONAVIPO, 2012).

Sobresalen también programas estatales más recientes. En Guatemala, está el Programa de *Mejoramiento de Barrios del Área Metropolitana de Guatemala* (PROMEBA) en 1999 y el Programa de *Subsidios en 2001*, el cual no orienta recursos a la construcción de vivienda nueva; en El Salvador, el Programa *Casa para Todos*, entre 2009 y 2011 ha construido 4,438 viviendas; en Nicaragua, están el Programa *Casas para el Pueblo*, con alrededor de 38 mil viviendas construidas en el período 2007-

2011, y el *Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral del Hábitat* (PROHABITAT). Aunque existe cierto marco de acción gubernamental en el tema, el alcance y nivel de cobertura e impacto de dichos programas es mínimo en relación a la dimensión del déficit habitacional en cada país.

En El Salvador, a partir de la década de los ochenta y debido a la crisis que sufrió el sector construcción por sobreproducción de viviendas que no se vendían por su alto costo, las empresas vuelven la mirada hacia la vivienda de interés social. La empresa privada, a través del Grupo Roble, participa de la construcción de este tipo de vivienda a partir de un financiamiento ofrecido a

los constructores por el FSV (Marín, 2012). Con ello se delega al sector privado la responsabilidad del Estado de solventar la demanda de vivienda de cada habitante.

Surge así el proyecto Altavista en El Salvador, cuyas viviendas en su mayoría son adquiridas por las familias a través del financiamiento otorgado por el FSV. Aún con la orientación hacia familias de bajos ingresos, este tipo de oferta no cubre los rangos de familias de menores ingresos. La estabilidad laboral, la constancia en el ingreso y ser sujetos de crédito en otras instituciones financieras son requisitos que pide el FSV para otorgar créditos.

Caracterización física del proyecto residencial Altavista

La residencial Altavista está ubicada en la zona oriental del área metropolitana de San Salvador (AMSS), sobre la carretera CA-1 que conduce de San Salvador al oriente del país. Cubre una superficie aproximada de 244 Há de terreno, repartidas en tres municipios del ÁMSS: Ilopango, Tonacatepeque y San Martín.

Alrededor de 75,000 habitantes se cuentan en el proyecto, el cual se divide en polígonos, albergando cada uno entre 300 y 400 familias (BID, 2012). Su expansión fue progresiva, desde

la preparación de la fase I en 1993, la fase II en 1997, la fase III en 2003, la fase IV en 2007, hasta la fase V en 2008.

El cuadro 8 desglosa las etapas constructivas de la residencial Altavista, distribuidas por 5 fases, las cuales fueron comercializadas y construidas paralelamente: iniciando en 1995 con la fase I, y de manera simultánea, se construyeron y comercializaron las fases II, en 1997, fase III, en 2003, fase IV, en 2007, y la V en el 2008. Desde ese año, aún hay viviendas que no están habitadas.

Cuadro No. 8
Aspectos de desarrollo en la residencial *Altavista*, por fases.

Fase	Superficie en km ²	Superficie en ha	Porcentaje del total (%)	Número de casas edificadas	Densidad (habitantes/ha)
Fase I	0.2535	25.35	10.40	2,200	545
Fase II	0.8718	87.18	35.76	7,313	423
Fase III	0.7584	75.84	31.11	4,981	269
Fase IV	0.1237	12.37	5.07	549	403
Fase V	0.4306	43.06	17.66	1,947 (589 con PC 1,358 en trámite)	No está ocupada en su totalidad
Total	2.4381	243.81	100	16,990	-

Fuente: Marín (2012), MINEC (2008).

Altavista, como otros proyectos privados de vivienda de interés social (con dimensiones mucho menores), se ubican en terrenos de la periferia de la ciudad, por el menor costo del suelo en dichas zonas, transformando significativamente las ciudades. Por ejemplo, el caso del municipio de Ilopango ha tenido un incremento del 14.6% en su

población ya que, según el Censo del año 1992, en ese año tenía 90,634 habitantes; el Censo de 2007 registra 103,862 habitantes (DIGESTYC, 2007), producto de la construcción de Altavista y otras urbanizaciones cuyo desarrollo se favorece a partir de inversiones estatales. La construcción de la urbanización Nuevos Horizontes es otro

proyecto residencial bajo una modalidad similar al del proyecto Altavista, que se consolida a partir de la apertura de la carretera de Oro (parte del periférico norte del AMSS). La dinámica urbana del norte del municipio de Llopango es fuerte, ya que se construyen urbanizaciones para grupos familiares de cuatro salarios mínimos en adelante.

Cumplimiento de la normativa en los proyectos privados

Según Marín (op. cit. 2012), para el proyecto Altavista, la adquisición del primer lote data de entre 1985 y 1988; la agrupación de tierras implicó la negociación con más de 120 propietarios. Para el año 2009, en el municipio de San Martín se habían comprado los últimos terrenos a un precio de US\$4.50/v2, por un suelo sin factibilidad de servicios. La razón por la cual se escogió este terreno fue por prácticas de expansión urbana: las vías de acceso terrestre a través del bulevar del Ejército y la calle Agua Caliente, colapsaban y no cubrían las demandas de movilización, por lo que se visualizó una vía alterna como lo es la carretera de Oro.

El proyecto residencial cuenta con cinco fases de construcción. En sus inicios, el diseño de las primeras viviendas contaba con pasajes peatonales amplios, pero reducía el área de uso para la construcción de más viviendas, por lo que luego se redujo el área para pasajes peatonales y se cambió la configuración urbana adoptada en la fase II. El proyecto de la residencial Altavista solicitó una modificación a la normativa aproximadamente en 1998, la cual fue denegada por la Dirección Ejecutiva de la Oficina de Planificación del Área

Es importante aclarar que, para el caso de Nuevos Horizontes, no se cuenta con información específica como con el de Altavista, que por sus dimensiones espaciales ha sido objeto de estudios sobre prevención de la violencia, vulnerabilidad y reducción de riesgos.

Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). La propuesta consistía en hacer las casas más pequeñas, con soluciones estructurales baratas, 4 m de frente y 75 cm. de espesor en las paredes, justificando así la edificación de casas más adecuadas para la comercialización. La normativa vigente contemplaba la reglamentación para un proyecto no más grande de 2,000 casas.

Para finales de la década de los noventa, se contaba con 5,000 viviendas correspondientes a la fase II, la cual contemplaba la ejecución de las obras de urbanización con vivienda, infraestructura de servicios (agua potable, aguas negras y planta de tratamiento), así como infraestructura vial y equipamiento –donado por decreto legal al municipio de Llopango y Tonacatepeque, previa negociación con las municipalidades para la reducción del área según reglamento–. Las mechas de agua potable fueron negociadas; al verse agotadas, se emprendió un proyecto para trabajar un convenio con la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), lo que resultó en el Tanque Bella Vista, a través del cual se abastece de agua a otras comunidades además de las familias habitantes en Altavista.

La Fase V, desarrollada en 2008, fue comercializada con otros nombres para disminuir los requerimientos que se hacen al proyecto. Por estrategia de comercialización, se diseña como barrio cerrado, orientado a un segmento de la población con mayor nivel de ingreso, a diferencia de anteriores etapas. Las obras urbanísticas realizadas en gran magnitud han impermeabilizado el terreno de recarga acuífera, canalizándola al Río El Arenal, provocando constantes inundaciones en la zona del Arenal Seco, ubicación de aproximadamente siete comunidades –entre ellas, la Urbanización Nuevos Horizontes, Suchitlán, Bosque San Felipe, Rivas y San Jorge, Monte Alegre, El Arenal y Granado Dos–.

Otro de los casos en el que se han originado problemas de riesgo en el territorio nacional es el incremento de cárcavas y su efecto en los asentamientos enteros; para el año 2009, se

habían identificado en El Salvador más de 450 cárcavas y más de un centenar de ellas representa un alto riesgo para la población.

Entre estos se encuentra la Colonia Las Cañas, en el municipio de Ilopango, proyecto que significó para el Ministerio de Obras Públicas (MOP) un monto de US\$1.8 millones en concepto de atención de riesgos (González, 14 de junio de 2011); en Altos de Boulevard, se realizaron obras de mitigación por US\$1.3 millones en el marco de la tormenta IDA (MOP, 9 de marzo de 2011); en La Campanera en Soyapango, hasta la fecha de edición de este estudio, no se ha intervenido con obras de mitigación para reducir el riesgo, que ha obligado a un aproximado de 48 familias a desalojar el lugar, mientras que otro número significativo todavía sigue habitando la zona, a pesar del riesgo que esto implique, pues no tienen otro lugar para habitar.

Viviendas de la Urbanización La Campanera en Soyapango, afectadas por Cárcava siendo evacuadas 48 familias en abril 2012.





Cárcava de Altos del Boulevard pone en riesgo a las familias que habitan en la colonia.



Ante ese nivel de riesgo, las familias viven bajo una constante amenaza o han tenido que abandonar sus viviendas, con una carga económica doble: el pago de la cuota de la casa abandonada y el alquiler de un lugar para habitar.

En el 2010, el Reparto Las Cañas fue afectado por la inmensidad de esta cárcava, afectando a más 44 familias.



En el 2012, después de la intervención del MOP.

Financiamiento para la adquisición de las viviendas

El proyecto Altavista abre paso a una modalidad por parte del gobierno de turno, el cual implementó una política de incentivos financieros, generación de infraestructura y conectividad vial, en aras de viabilizar así a la empresa que desarrollara el proyecto. Este instrumento encauzó recursos que ascienden a US\$30.64 millones, de los cuales la empresa constructora aportó el 55% (US\$16.86 millones) y el FSV, el 45% restante (alrededor de US\$13.78 millones) con recursos propios. Inversiones Roble aportó financieramente a través de la adquisición de Certificados de Inversión del FSV, a una tasa promedio de 8.9 por ciento de interés, y un plazo de pago de cinco años con uno de gracia.

La Asamblea Legislativa aprobó otorgar a los títulos del FSV la calidad de soberanos. Esto quiere decir que las emisiones adquieren cero riesgos, pues obtienen el aval del Estado como garantía. Con dicha calificación, los instrumentos se vuelven más atractivos para las empresas que pretendan adquirirlos, pues implica que no

tendrán que pagar primas de riesgo adicionales. Para la comercialización de las viviendas, las familias adquieren el financiamiento principalmente por parte del FSV. Para el 2009, este había otorgado 13,393 créditos, que representan el 10% de todos los créditos otorgados en El Salvador, cantidad muy significativa para un solo proyecto. De acuerdo a las políticas del FSV, la población con facilidad de financiamiento tiene un promedio de ingresos que va desde 2.63 hasta 3.71 salarios mínimos nominales; no obstante, buena parte de la carencia de vivienda se concentra en los sectores de más bajos ingresos, inferiores a los 2 salarios mínimos, por lo que estos rangos poblacionales no están incluidos por el proyecto vía financiamiento (Marín, op. cit.: 394).

El 97.09% de los créditos ha sido otorgado a empleados del sector privado o público y salvadoreños con ingresos en el exterior; un 0.15% corresponde a personas pensionadas y solamente el 2.76% se ha otorgado al sector informal, de acuerdo al cuadro siguiente:

Cuadro No. 9
Distribución de créditos otorgados por sector económico del prestatario (2009).

Sector	Créditos otorgados	%
Sector privado	12,731	95.08%
Empleados del Estado	257	1.92%
Empleados del FSV y proveedores con estatus de persona natural	3	0.02%
Salvadoreños en el extranjero	5	0.04%
Salvadoreños con ingresos del exterior	4	0.03%
Personas pensionadas	20	0.15%
Sector informal	370	2.76%
Total	13,390	100.00%

Fuente: Marín (2012).

El 99.4% de los créditos otorgados son a largo plazo, a tasas de interés que oscilan entre 6% y 9% (ibíd.). El costo menor de una unidad habitacional en 2009 era de US\$11,995, calculando la cuota más baja de US\$90. Los precios actuales en la última fase, la cual no está habitada en su totalidad, oscilan entre US\$14,449 y US\$44,811. Los plazos que otorga el FSV son de hasta 25 años plazo, con primas del 3% al 10% para el sector de ingresos variables. La mayor parte de los créditos

está destinada a la compra de vivienda nueva, los cuales representan un 89.97%; el 9.66% corresponde a financiamiento para adquirir viviendas reasignadas o traslado de deuda por dificultades de pago, incluyendo la venta de casas recuperadas por el FSV, según datos al 2009. La cartera hipotecaria al 2009 del FSV, presentaba una tasa de morosidad en su cartera vencida del 18.91%, según lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro No. 10
Distribución de créditos por tipo de financiamiento (2009)

Tipo de financiamiento	Créditos otorgados	%
Vivienda nueva	12,050	89.97%
Vivienda usada	329	2.46%
Financiamiento de deuda de otras instituciones	7	0.05%
Adquisición viviendas recuperadas por el FSV	687	5.13%
Refinanciamiento	270	2.02%
Reparación ampliación y mejora	50	0.37%
Total	13,393	100.00%

Fuente: Marín (2012).

Legalización de la tenencia y seguridad familiar

En materia de vivienda, el factor legalización y tenencia es poco visualizado y priorizado por las instancias de los proyectos, relegando la relación íntima que coexiste con la seguridad familiar. Se necesitan mecanismos legales que garanticen la tenencia y uso de la vivienda de forma sostenible en el tiempo. La escritura de la vivienda y la hipoteca de forma individual son instrumentos que han facilitado que las familias pierdan sus casas por venta ante una necesidad económica o por impago, al no poder cumplir los compromisos que imponen las condiciones crediticias de las

instituciones prestamistas. Ante la imposibilidad de pagar, la familia es desalojada de la vivienda para hacer efectiva la hipoteca.

El monto máximo de financiamiento para la adquisición de casa nueva es de US\$125,000.00. Para el sector formal (si el sueldo o ingresos familiares lo permiten) que no cuenta con casa propia, se brinda una tasa de interés de acuerdo al precio de venta de la vivienda del 6%, 7% y 9.25% por el FSV.

Convivencia, participación y relación con el entorno

Debido a la forma de adquisición de la vivienda en proyectos como Altavista y Nuevos Horizontes (esta última con información limitada), el sentido de arraigo y pertenencia generacional no es uno de los valores predominantes. Las personas inician su vida en ese asentamiento adquiriendo la vivienda ya construida, sin conocer a los vecinos que le rodean, por lo cual un común denominador en estos proyectos es el individualismo y la poca cohesión vecinal. Esto incide en la nula o débil organización comunitaria y, por ende, hay pocos y reducidos emprendimientos colectivos. Esto se evidencia en el poco desarrollo principalmente de los espacios públicos e infraestructura social.



Fotografía de Altavista: polígono de última etapa promocionando ventas de las viviendas.

Generalmente, los proyectos privados de vivienda de interés social enfrentan altos niveles de conflictividad y violencia social, un problema que se expande en los países de la región. Muchos factores que parten desde lo social y cultural hasta lo económico se combinan para generar esta problemática. Por esta razón, muchos hogares se desintegran en tanto las dificultades de superarse en el país fuerzan a algunos miembros familiares a emigrar, dejando que los miembros restantes –niños, niñas y adolescentes, principalmente– se agreguen a otras familias, provocando hacinamiento en las viviendas y acentuando escasez de espacios para la convivencia y esparcimiento.

Por la dimensión de la residencial Altavista, esta fue escogida como uno de cinco núcleos poblacionales a cubrir a través del proyecto piloto del Plan Nacional de Prevención y Paz Social (PNPPS) en marzo de 2007. En ese marco, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), a través del Programa PROJÓVENES, da apoyo y acompañamiento a la entonces incipiente organización interinstitucional, desarrollando diagnósticos y planes orientados a la prevención de la violencia y delincuencia juvenil en la zona.

En abril de 2008, inició el Proyecto de Prevención de la Violencia y del Crimen a Nivel Comunitario, ejecutado por RTI Internacional y el Centro de Estudios y Cooperación Internacional (CECI), con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Con el proyecto, se brindó asistencia técnica y financiera a la instancia de participación ciudadana e interinstitucional que se conformó en

la zona. Se ha trabajado en rehabilitar un complejo deportivo, en la formación técnico vocacional, en la promoción de la organización comunitaria de nueve polígonos, refuerzo escolar y en el soporte de iniciativas emprendedoras (Galdámez, 2008). Es así como se organizó una junta directiva en muchos de los polígonos de la Residencial, aunque aún sea en pocas donde se observa un trabajo coordinado para el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura social.

Como parte de dicha intervención se identificaron como potenciales factores de riesgo –tanto delictivo como físico– a las casas abandonadas, zonas oscuras para transitar, calles y tragantes en mal estado, botaderos de basura, cantina o venta de bebidas alcohólicas, venta y consumo de drogas, extorsión, zonas de derrumbe o inundaciones, puntos de asalto, discotecas, puntos de reunión de miembros de pandillas y demás puntos “ciegos” de asalto. Ante la situación descrita, los proyectos antes mencionados han logrado una mejora en la organización de vecinos, que ha tomado como medidas la contratación de vigilancia privada, cierre a la libre circulación en calles o pasajes, iluminación de espacios públicos, reforzamiento de chapas y cerraduras en las puertas de las viviendas, construcción de muros y rejas para las puertas, ventanas y patios.

Por parte de la constructora Roble, principal inversora privada del proyecto, no se ha realizado ninguna acción de intervención para la prevención y reducción de la violencia, dejando en evidencia que la concepción de la vivienda, desde la perspectiva privada, se limita a la infraestructura para comercializarla en el mercado, sin importar

la etapa posterior a la venta durante la cual se desarrolla la interacción comunitaria.

El estudio realizado en Altavista también midió la sensación de “seguridad” en la población, revelando una mejora a partir de la intervención en un período de 17 meses. De un 83.3% de

personas que valoraron como muy alta, alta o mediana la posibilidad actual de ser víctimas de un acto delincuencia dentro del residencial al inicio del periodo, pasó a un 78.8% al finalizar este. Este dato manifiesta la permanente preocupación que viven las familias dentro de su mismo lugar de vivienda.

4. EL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA AUTOGESTIONARIO. ANTECEDENTES DEL MODELO COOPERATIVO

4.1. El enfoque de vivienda como un derecho humano

El estrecho vínculo entre disponer de un alojamiento adecuado y la posibilidad de desarrollo humano brinda un carácter esencial al derecho a la vivienda, el cual está reconocido como derecho constitucional en los diferentes países de Centroamérica. En El Salvador, la Constitución de la República reconoce este derecho específicamente en el Artículo 119, en el cual “se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda”; y en el Artículo 105, que expresa que “El Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa” (Gobierno de El Salvador, GOES, 2011).

La Constitución de la República de Nicaragua establece en el Artículo 64 que “los nicaragüenses tienen derecho a una vivienda digna, cómoda y segura que garantice la privacidad familiar. El Estado debe tomar la iniciativa y enfrentar de forma beligerante el elevado déficit habitacional de las familias nicaragüenses, mediante normas jurídicas que aseguren el acceso a tan fundamental derecho” (Gobierno de Nicaragua, 2007). En Guatemala, el Artículo 105 de su Constitución declara que “el Estado a través de entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales” (Gobierno de Guatemala, 1993).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, también reconoce explícitamente este derecho en su Artículo 11: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento...” (ONU, 1976). El derecho a la vivienda también tiene reconocimiento internacional. En la Declaración de los Derechos Humanos, Artículo 25, se plantea lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...” (ONU, 2012).

El incumplimiento de los derechos constitucionales en cuanto a la propiedad y a una vivienda digna no se debe únicamente a la falta de acciones para garantizar el acceso, sino también a innumerables obstáculos que evitan que los sectores más pobres accedan a la propiedad de un lote o solución habitacional. Entre dichas dificultades se puede mencionar: la ausente (o insuficiente) y nada sistemática asignación presupuestaria estatal para

inversión en vivienda de interés social; el uso de fondos de carácter coyuntural y dependientes del sector externo; los requisitos establecidos aún por programas estatales, que excluyen a las familias de menores ingresos, lo cual se genera al modelar dichos programas bajo reglas del mercado, cuando en su lugar son necesarios mecanismos que faciliten la asequibilidad. Atender entonces el problema de la vivienda pasa por reconocer

el déficit habitacional, el sector de la población que conforma dicho déficit y sus condiciones reales, para que los programas y políticas públicas verdaderamente respondan a las necesidades de los que, por sus propios medios, no pueden acceder a una vivienda adecuada. Es aquí donde se requiere la atención del Estado, la orientación de recursos de la cooperación internacional y el financiamiento estructural garantizado a nivel de país.

4.2. Origen del modelo de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua en Centroamérica

La construcción de viviendas por el Modelo de Cooperativismo por Ayuda Mutua se implanta en el Uruguay luego de una experiencia piloto llevada a cabo con el apoyo del Centro Cooperativo Uruguayo (CCU). Posteriormente se incluyó el Modelo en la Ley Nacional de Vivienda aprobada por el Parlamento Nacional Uruguayo en 1968. Para 1975, uno de cada dos préstamos que se solicitaban ante el Banco Hipotecario de Uruguay, era destinado a la construcción de viviendas bajo el régimen cooperativo.

A más de treinta años de vigencia de dicha ley en el Uruguay, el sistema cooperativo es la modalidad que ha permitido obtener mejores soluciones a bajo costo, dando resultados positivos respecto a la conservación, mantenimiento y complementación urbana de los conjuntos y adaptándose de mejor manera a las necesidades de los destinatarios. En fin, la modalidad cooperativa ha permitido una valoración y utilización más plena de los espacios comunitarios (AECID y otros, 1999). A partir de la dinámica cooperativa que se genera, han surgido proyectos complementarios como

policlínicas, guarderías, bibliotecas, cooperativas de consumo, que han contribuido a mejorar la calidad de vida de los cooperativistas y también la de la comunidad circundante. Existe un vínculo entre la cooperativa y su entorno, hacia donde extienden sus servicios.

La difusión de esta experiencia uruguaya abrió paso para analizar el cooperativismo de vivienda por Ayuda Mutua como alternativa al problema de la vivienda de interés social en Latinoamérica, con las adaptaciones necesarias a cada realidad local. La experiencia de las cooperativas uruguayas trascendió así, de sus fronteras en los países de Centro y Suramérica, que por años han tenido grandes problemas con el hábitat y específicamente con la vivienda de interés social. Surgen las primeras cooperativas y sus proyectos piloto en países como Paraguay, Bolivia y en países centroamericanos.

En El Salvador, las primeras cooperativas de vivienda por ayuda mutua (CVAM) surgen en 2003. Nueve años después, son 20 cooperativas

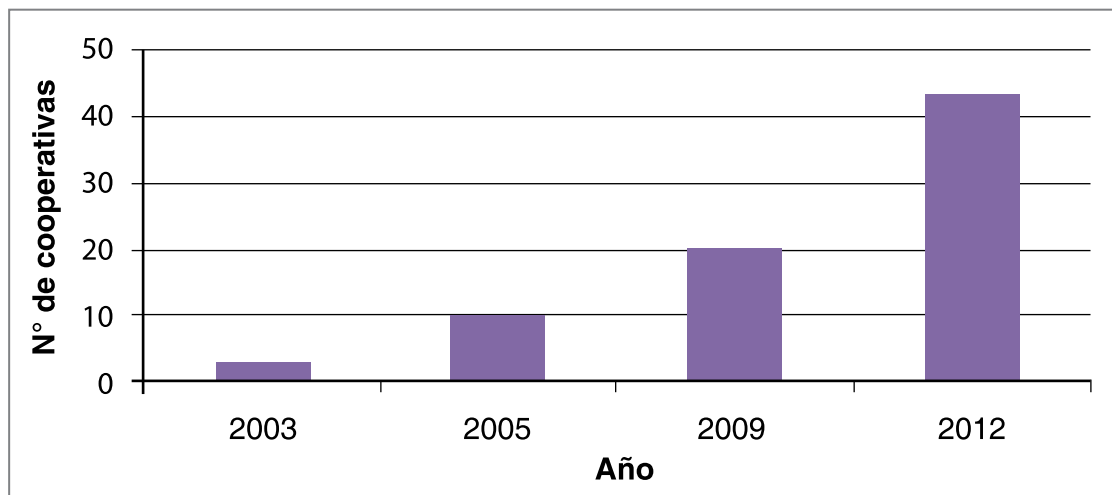
las que se han conformado a nivel nacional, las cuales se han integrado a la FESCOVAM, legalmente constituida el 3 de julio de 2010.

En el caso de Guatemala (Navarijo, 2010), fue hasta 1977 que la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENECovi) fue creada, con el respaldo del Decreto 82-78 (*Ley General de Cooperativas*), aprobado en 1978, y la *Ley de Bancos de Ahorro y Crédito para Vivienda Popular*, aprobada en 1948 por el Congreso de esa República; no obstante, estas estructuras cooperativas no presentan mecanismos que faciliten la asequibilidad de la vivienda para los más pobres. Es así como a partir del año 2005 surge la modalidad de las cooperativas autogestionarias de propiedad colectiva, con

el auspicio del SCC y el apoyo técnico del IDESAC. En 2005, se organiza “Fe y Esperanza” (COINVIFE); “Esfuerzo Solidario” (COVIESO) en 2007; y “Domus Magistri” (COVIDMA) en el año 2009. Posteriormente se integra la Mesa de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y Autogestión como organismo de segundo nivel que las representa.

En Nicaragua, las primeras tres cooperativas de vivienda por ayuda mutua se integraron entre los años 2007 y 2008, estas son: “Juntando Manos” en la ciudad de León; “Lomas de Pochocuape” en Managua; y “Cuevas del Cacique” en Mateare. Este año se han conformado 21 cooperativas de vivienda, las cuales se han integrado a la CENCOVICOD.

Gráfico No. 3
Crecimiento del Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua en
Guatemala, El Salvador y Nicaragua (2003-2012)



FUENTE: Elaboración propia.

4.3 Concepción y pilares del modelo de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua autogestionario

Las CVAM se conciben como asociaciones voluntarias de personas, con personalidad jurídica, de duración indefinida y responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades de alojamiento adecuado y estable, así como promover el mejoramiento del hábitat, al interior de la cooperativa y su entorno, bajo el

trabajo y la producción en conjunto. El objetivo medular de la modalidad CVAM es, bajo un enfoque de derecho, garantizar la asequibilidad de la vivienda a las familias de menores ingresos económicos, por lo que establece características fundamentales que la diferencian de otras expresiones cooperativas, como son la ayuda mutua, la autogestión y la propiedad colectiva.

Ayuda Mutua

La ayuda mutua es una metodología de trabajo aplicada a la construcción de los proyectos de vivienda bajo la cual sus asociados se organizan para desarrollar las tareas constructivas. La dirección técnica la realiza la misma cooperativa que previamente ha cumplido un proceso de formación amplia y cuenta con la asesoría de un Equipo de Asistencia Técnica (EAT). Esto quiere decir que las viviendas de los asociados son construidas bajo un régimen de trabajo comunitario. La experiencia ha demostrado que esta metodología es retomada por las cooperativas en otras obras y trabajos desarrollados posteriormente.

Además de la contribución de la Ayuda Mutua a la integración de los asociados, esta metodología tiene un efecto garantizado en la disminución del monto de crédito que la cooperativa asume para la construcción de su proyecto. El aporte del asociado en la ayuda mutua es valorado (bajo criterios acordados previamente por la cooperativa), de manera que las personas vinculadas a este proceso no reciben ninguna compensación económica en efectivo pero se contabiliza parte de su aporte en el capital social de la asociación cooperativa.

Autogestión

La autogestión se entiende como la capacidad de los asociados de participar protagónica, activa y colectivamente en la conducción y toma de decisiones durante el proceso de organización, planificación, administración y construcción del proyecto de vivienda, trabajando paralelamente en la etapa de convivencia en el momento que construyen y habitan el proyecto de vivienda. Es

un principio que requiere de capacitación amplia y asesoría técnica en un proceso de “aprender – haciendo” que refuerza su capacitación. Así, la autogestión se desarrolla a través de todas las fases del proceso: organización y consolidación de la cooperativa, búsqueda de terreno, gestión de financiamiento para el proyecto de vivienda, construcción de las viviendas y convivencia

cooperativa. Este proceso los prepara para la administración, mantenimiento y sostenibilidad de los proyectos de vivienda, bajo una dinámica que favorece la convivencia social, el desarrollo de los servicios y la atención a otras necesidades del grupo cooperativo.

En el proceso de organización, capacitación y legalización de la cooperativa, el grupo interesado se organiza para gestionar su constitución legal como CVAM, cumpliendo todos los requisitos que este proceso implica bajo los marcos legales de cada país. Este paso es iniciado cuando las personas informadas toman la decisión de adoptar el modelo cooperativo como alternativa para acceder a una vivienda. Para la identificación y adquisición del terreno, la cooperativa retoma la búsqueda del terreno con vocación habitacional, solicitando del propietario la opción de venta y la oferta económica. El EAT asesora en los criterios de selección del terreno y análisis de pre-factibilidad técnica del terreno.

En el ideal del modelo, el terreno es adquirido mediante “Bancos de Tierras”, aplicado en países latinoamericanos como Uruguay. El Estado identifica terrenos con vocación habitacional puestos a disposición principalmente por el sector público y facilita su adquisición a las cooperativas con precios asequibles. En los casos estudiados, este mecanismo ha sido aplicado únicamente en Nicaragua, por la alcaldía de la ciudad de León. En los otros casos, la cooperativa adquiere un préstamo para la compra del terreno, negociando condiciones de acuerdo a su capacidad de endeudamiento, la cual se analiza con base en un estudio socioeconómico realizado con el apoyo

del EAT. Asimismo, la cooperativa define los mecanismos e instrumentos necesarios para la administración del crédito, ya que el compromiso de pago es asumido como asociación cooperativa. La falta de acceso al terreno plantea un obstáculo que es difícil de superar por las cooperativas y retrasan la realización de sus proyectos de vivienda.

Luego, el EAT procede a orientar el diseño del proyecto habitacional bajo una metodología participativa, en la que se conjugan las expectativas de los asociados con las posibilidades y criterios técnico-financieros. La metodología participativa permite que el producto final sea un diseño a satisfacción del grupo cooperativo, que maneje la funcionalidad de los espacios y que lleguen a una decisión considerando las condiciones técnicas y financieras. Este nivel de conocimiento contribuye a la responsabilidad de la cooperativa en las siguientes etapas.

Con el anteproyecto del complejo habitacional, la cooperativa participa en la búsqueda de fondos que, en el caso de las familias de bajos ingresos económicos, requieren de la existencia de financiamiento estructural desde el Estado y bajo condiciones asequibles. También como propietaria del proyecto, la cooperativa participa en la búsqueda de aprobación de factibilidades ante las instituciones normadoras, de acuerdo al marco regulatorio de cada país.

Posteriormente, la cooperativa participa activamente a través de su estructura, la cual incluye los órganos de dirección y comités que faciliten la correcta utilización y administración de

los recursos recibidos. Cada asociado se capacita para el desempeño de sus funciones y recibe la asesoría del EAT. La administración eficiente y transparente de los recursos es un indicativo del crecimiento organizativo y el fortalecimiento de las capacidades de los órganos de dirección y los diferentes comités. Para la transparencia en el uso de los fondos del proyecto se realizan las correspondientes auditorías. El apoyo del EAT en esta etapa consiste en orientar la administración de los fondos y la realización de las liquidaciones correspondientes.

En la etapa de ejecución del proyecto, la participación de los asociados en las tareas constructivas permite reducir los costos de mano de obra; en las compras, elimina el costo de intermediación; y además garantiza la calidad de las obras construidas, ya que los mismos

habitantes de las viviendas controlan la calidad. Gracias a la contribución de todos estos aspectos, el monto del crédito que asume la cooperativa disminuye, favoreciendo a familias de menores rangos de ingreso, para que accedan a viviendas de menor costo y mayor calidad que las ofrecidas en el mercado.

La capacitación y asesoría técnica de los EAT, es fundamental en las diferentes etapas, integrando el área social, constructiva, legal y administrativo-financiera. Si bien el EAT acompaña en el proceso a la cooperativa, se diferencia de otras modalidades no autogestionarias en el nivel de involucramiento y decisión de los cooperativistas. Esto las preparará para que, una vez obtenido su proyecto de vivienda, tengan la capacidad de mantenerlo adecuadamente y se desarrollen otras obras.

Propiedad colectiva

En las CVAM, tanto el terreno como la infraestructura construida en él (viviendas e infraestructura social) pertenecen a la cooperativa y cada uno de sus asociados y grupos familiares tienen derecho al uso y goce de la vivienda, todo ello normado bajo un contrato de uso y habitación en el que se establece la relación entre cooperativa como colectivo y cada uno de los asociados. Los instrumentos jurídicos, desde los estatutos de la cooperativa, el contrato de uso y goce, la normativa de convivencia y otros instrumentos específicos de cada cooperativa, se establece una explícita definición de sus deberes, derechos y obligaciones, de tal manera que se

garantice el buen funcionamiento e interrelación, evitando abusos de poder de las estructuras directivas o incumplimiento de los asociados.

En ese sentido, la propiedad colectiva rescata el carácter social de las viviendas y su concepción como derecho ciudadano; y busca la seguridad de las familias, evitando que éstas puedan perder sus viviendas por medio de la venta o hipoteca. Para ello funciona el “Fondo de Socorro”, que consiste en un ahorro que la cooperativa realiza antes de comenzar a pagar el crédito. Lo ideal es que para ello se cuente con un período de gracia de aproximadamente 6 meses.

Ese monto es para la cooperativa una garantía de cumplimiento con sus compromisos de pago, ya que si un asociado enfrenta dificultades económicas para dar su cuota puntualmente –por pérdida de trabajo o enfermedad, por ejemplo–, la cooperativa cumple el pago total del crédito y, posteriormente, cuando el asociado supera su dificultad, se establece un acuerdo con la cooperativa sobre la forma en que reintegrará el monto que la cooperativa le ha cubierto, correspondiente al pago de sus cuotas y bajo las condiciones que cada cooperativa acuerda en su normativa. Con este mecanismo se da seguridad a la tenencia de la familia, sin que la cooperativa se vea afectada.

Bajo el enfoque de derecho, las CVAM también promueven la protección de los hijos ante la disolución del matrimonio, defunción, renuncia y exclusión. Los mecanismos específicos se establecen en los estatutos y la reglamentación creada a efecto de garantizar el derecho a la vivienda. Las tres características principales del CVAM se conjugan en una visión del hábitat que va más allá de una vivienda y cuatro paredes; es un concepto multidimensional que cubre muchas

necesidades, en la calidad del ambiente-vivienda y entorno de esa vivienda. Considera además otras necesidades objetivas, como el tener un empleo digno, acceso a la salud, educación y valor cultural en el cual están inmersos valores de sentido de pertenencia, relaciones interpersonales y demás aspectos humanos.

Bajo esta concepción general de la relación entre la calidad de vida de los individuos y colectivos, encontramos siempre manifiesta la vivienda digna y adecuada para poder lograr que las personas tengan el goce pleno de esos derechos y la cobertura de esas necesidades.

El modelo de CVAM genera calidad de vida, en términos de crear no sólo una vivienda con espacio suficiente y adecuado para las familias, debido a que trasciende a favorecer, en términos de convivencia con el entorno social, valores que fomentan a entretener relaciones vecinales más armónicas y de resolución de conflictos entre sus mismas familias. Bajo ese paradigma, las cooperativas tienen una labor importante de concienciación de las familias en una nueva forma de vida.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE MODALIDADES PARA EL ACCESO Y CALIDAD DE LA SOLUCIÓN HABITACIONAL COOPERATIVA Y PROYECTOS PRIVADOS

En este apartado, se hace un análisis comparativo entre proyectos de vivienda desarrollados bajo la modalidad de CVAM y proyectos privados que se ejecutan en tres países centroamericanos: Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Se analizan características del proceso constructivo y sus efectos e impactos sobre la problemática del hábitat, la convivencia social y la efectividad de la inversión social.

Para establecer una comparación válida, se retoman tres casos de cooperativas de vivienda que tienen como mínimo un año de habitar en sus proyectos habitacionales, para dar una mirada a la trayectoria real que han tenido los fundamentos del modelo estudiado. Estos grupos cooperativos se han abierto paso en condiciones adversas para concretar sus proyectos de vivienda como las dificultades de acceso al suelo

y falta de financiamiento estructural, los cuales han sido tratados en el punto 2. En el caso de los proyectos privados, se consideran parámetros internacionalmente aceptados en cuanto a información financiera y se ha generalizado información a partir de características de proyectos simbólicos en El Salvador, como Nuevos Horizontes y Altavista (asentamiento que ha sido objeto de otros estudios de manera particular) y otros de los que se dispone información. Los datos obtenidos han sido validados para los países de Guatemala y Nicaragua.

Las cooperativas de vivienda analizadas en este estudio son: Cooperativa COVIESO de Guatemala, Cooperativa “Juntando Manos” de Nicaragua y Cooperativa 13 de Enero en El Salvador. A continuación, se presentan datos generales sobre ellas.

Cooperativa COVIESO, Guatemala

La Cooperativa COVIESO se constituyó el 17 de diciembre del año 2005. Se ubica en San Miguel Petapa, en el departamento de Guatemala, y está conformada por 22 familias. La construcción del proyecto de vivienda se ha realizado de forma progresiva: en 2008, fue la pre-obra y urbanización, y desde el año 2010, inició la construcción de 10

viviendas, las cuales fueron habitadas de manera inmediata y está en construcción una segunda etapa de 4 viviendas más. Queda pendiente la construcción de 8 soluciones habitacionales. La progresividad depende del financiamiento que han ido obteniendo en cada momento.

Cooperativa “Juntando Manos”, Nicaragua

“Juntando Manos” está ubicada en el sector sureste de la ciudad de León, Nicaragua. Está conformada por 36 asociados. Su proyecto constructivo lo realizaron en el año 2008 con la

totalidad de viviendas, las cuales fueron habitadas de forma inmediata 10, y las otras 26 en un período de 3 meses. Tienen al momento 4 años en la etapa de convivencia.

Cooperativa 13 de Enero, El Salvador

La cooperativa 13 de Enero está ubicada en el departamento de La Libertad, en una zona costera del país a 30 Km. de la capital, San Salvador. Se formó originalmente por familias que fueron afectadas por los terremotos del 2001, el

cual provocó daños significativos en diferentes zonas del país. Está habitada por 34 familias desde 2008, teniendo 4 años de funcionar bajo su propia administración. Las familias habitaron las viviendas en un período máximo de 3 meses.

5.1. Aplicación de los pilares del modelo cooperativo autogestionario en los proyectos de vivienda

5.1.1. La ayuda mutua

El trabajo de la ayuda mutua en el modelo de cooperativismo de vivienda autogestionario es un proceso social de importantes efectos. Como proceso constructivo, generó capacidades y habilidades que fortalecieron dicho proceso, utilizando mecanismos de control de calidad garantizados por los mismos asociados. Las capacidades aprehendidas¹⁰ se tradujeron en reducción de costos vía mano de obra y, por tanto, en una disminución del monto crediticio asumido. La modalidad también facilita el mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo de las obras ejecutadas, y, como proceso social,

se prepara a los asociados para la convivencia comunitaria, facilitando la integración entre las familias y motivando el trabajo conjunto.

El asociado participó en el proceso constructivo desde el diseño participativo de la vivienda, supervisión, bodegas, vigilancia, gestión de suministros y demás actividades que les han permitido tener un mejor manejo de la obra construida. Para ello fueron capacitados en un proceso de “aprender – haciendo”, manteniendo la asesoría técnica de manera constante.

¹⁰ Es decir, que los asociados no sólo conocen (aprenden) conocimientos, sino que, en un nivel más allá de ello, se apropian de ese conocimiento y lo aplican (aprehensión).

En cada cooperativa analizada, se desarrolló una etapa de preobra, cuya finalidad es capacitar para la etapa constructiva.



COVIESO, salón de uso comunal, construido en la preobra.



COVIAMJUM, Nicaragua, salón comunal, construido en la preobra.



Cooperativa 13 de Enero, salón de uso comunal, realizado en la etapa de la preobra.

“ Estuvimos en capacitación por dos meses, porque nosotros, los que pertenecemos a comités, cuando iniciamos no sabíamos nada de esto y hemos aprendido a organizar y administrar un proyecto. Vemos cuánto hemos avanzado en compras, en la obra, en la ayuda mutua y en el comité de trabajo que es el que contabiliza las horas que cada asociado o asociada trabaja. ”

Iris Pérez,
Cooperativa
13 de Enero,
El Salvador.

Las obras construidas en esta etapa de capacitación constituyen parte de la infraestructura social en el proyecto urbanístico. Al ser las mismas familias que habitarían los proyectos parte de la mano de obra que participó en la construcción, han puesto

especial atención en la calidad de la obra, lo que marca una diferencia sustancial en relación a los proyectos privados, donde la familia que compra desconoce incluso los planos de las viviendas.

Tabla No. 2
Ejemplo en calidad de obras entre modalidades de proyectos de vivienda

Proyecto de vivienda bajo la modalidad cooperativa	Proyecto de vivienda de mercado
Se cumple la normativa de diseños, arquitectónicos, hidráulicos y eléctricos.	Se cumple la normativa general; sin embargo se observan vacíos en instalaciones hidráulicas que han generado la formación de cárcavas. Esto implica una fuerte inversión del Estado y el abandono de las viviendas donde el problema no ha sido atendido.

Fuente: Elaboración propia.

La calidad de los proyectos ha sido fortalecida gracias a la constancia de la Asistencia Técnica, que tiene el enfoque de trasladar capacidades; en algunos casos asociados con habilidades en este campo, se han incorporado a trabajar posteriormente en proyectos constructivos como mano de obra calificada, lo que les significa un nuevo medio de vida. El aporte de la mano de obra de los asociados, reduce el monto del

crédito que es asumido por ellos, entre un 4% a un 26%, monto que en un proyecto privado se suma al costo de la vivienda que es pagado por la familia. El porcentaje de “ahorro” generado por aporte de la ayuda mutua, es el monto que se disminuye del crédito que la cooperativa asume para la construcción del proyecto de vivienda, de acuerdo a los siguientes cuadros:

Cuadro No. 11
Indicadores de costos y ahorro de las viviendas por país

Indicador	COVIESO	Juntando Manos	13 de Enero	Datos promedio o rangos
Área de la vivienda (m ²)	51.92	54	48	51.31
Monto de la vivienda (US\$)	12,513	11,300	11,614	11,809
Monto por m ² (US\$)	241.01	209.26	242	231
Ahorro en el costo por vivienda o monto de la vivienda menos el aporte en la Ayuda Mutua y Ahorro autogestión (US\$)	3,264.63	411.02	939.72	1,538.46
Ahorro generado por la Ayuda Mutua y Autogestión en relación al monto de la vivienda (%)	26	4	8	13

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 12
Indicadores de costos y ahorro de los proyectos cooperativos por país

Indicador	COVIESO	Juntando Manos*	13 de Enero
Número de viviendas	10	36	34
Monto total del proyecto** (US\$)	125,130	406,800	394,876
Monto por vivienda (US\$)	12,513	11,300	11,614
Ahorro en el costo por el total del proyecto o monto del proyecto menos el aporte en la Ayuda Mutua y el ahorro por Autogestión (US\$)	32,646	14,796	31,950
Ahorro generado por la ayuda mutua y autogestión en relación al monto total del proyecto (%)	26	4	8

Fuente: Elaboración propia.

(*) El valor de la vivienda es en relación a la propuesta de financiamiento para proyectos habitacionales en lotes concentrados por CENCOVICOD.

(**) Está considerado solamente el valor total de las viviendas. En el caso de COVIESO, los cálculos están pro-rateados en relación a 10 viviendas y no al total del proyecto para 22 viviendas.

El nivel de conocimiento desarrollado en los asociados sobre las obras y técnicas constructivas también ha tenido como resultado facilitar el mantenimiento de las obras, en tanto aseguran su sostenibilidad en el tiempo y reducen los costos

físicos de mantenimiento y desarrollo al asumir los trabajos de manera colectiva. En los proyectos privados, en cambio, se devalúa un deterioro de las zonas comunes o dependencia de externos para su mantenimiento.

Estado actual de proyectos analizados

Cooperativa Esfuerzo Solidario “COVIESO”, Guatemala



Fachada principal de las viviendas de la Cooperativa Esfuerzo Solidario, así lucen 2 años después de habitadas.

“ Es una nueva forma de vida donde aprendés a convivir con todos tus compañeros, que se con-vierten en tu familia. Igual, sabemos que en una familia, como en las individuales digamos, hay dificultades, pero lo hemos sabido llevar, eso es lo bonito de esto. Aparte de que lograrás cubrir una necesidad, tienes una gran familia, que a la hora de que tengas algún problema sabés que cualquiera en cualquier momento puede apoyarte en lo que sea. ”

**Teresita Fuentes,
Cooperativa COVIESO,
Guatemala.**



Viviendas construidas en el año 2012, habitadas inmediatamente después de concluido el proceso constructivo e inauguradas.

Cooperativa 13 de Enero, El Salvador



Viviendas construidas en el año 2008, habitadas desde hace 5 años, se aprecia el mantenimiento de aceras y arriates, realizados en coordinación con todos los asociados de la cooperativa en jornadas de fin de semana.

“ Hay muchas ventajas. La primera es el ahorro económico que hacemos con el proyecto, lo que nos permite hacer nuestras viviendas de carácter digno, con una situación económica no tan grande. Ayuda a reducir, pero también, el mismo trabajo, la misma ayuda mutua, permite hacer convivencia (con) el conocimiento de las personas que trabajamos juntas para resolver nuestros problemas. ”

Luis Felipe Rodríguez Ortiz,
Cooperativa 13 de Enero,
El Salvador



Calle que divide los dos bloques de viviendas de la cooperativa 13 de Enero.

Cooperativa COVIAMJUM, León, Nicaragua



Así lucen las viviendas en COVIAMJUM en la actualidad, con 5 años de habitabilidad.

“ Bueno, por el momento es un servicio bueno, porque contamos con agua y luz y tren de aseo, excelente el servicio, por el momento es excelente. ”

Patricia Saavedra,
Cooperativa COVIAMJUM,
León, Nicaragua.



Vista de COVIAMJUM desde una zona en altura.

Altavista cuenta con un espacio central en el cual hay una casa de usos múltiples y canchas para los 75,000 habitantes de todo el proyecto. Por su ubicación, este centro comunal recibe mantenimiento de la municipalidad de Ilopango. En términos comparables con los espacios colectivos en los proyectos de las cooperativas

de vivienda, retomamos el estado de los espacios públicos que corresponden a polígonos de la Residencial Altavista; estos espacios, al igual que en el proyecto Nuevos Horizontes y Altos del Boulevard, se encuentran bastante deteriorados o en calidad de abandono, lo que incide negativamente en la seguridad social.



Área recreativa en la Urbanización Altos del Boulevard, Soyapango, El Salvador.

La dimensión social de la Ayuda Mutua se evidencia en la integración generada en la cooperativa, lo que ha fortalecido su organización

y la ha preparado para la etapa de convivencia. De ello dan cuenta los asociados a través de sus testimonios:

“Bueno, tengo el baño, que es bastante bueno, no me ha fallado desde que está la casa, más que tengo estos traviesitos, este ya puede ir solito a orinar y guiña la palanca durísimo y, gracias a Dios, el agua siempre se mantiene, no me falla. Tengo un lavamanos, la cooperativa puso el lavamanos, después de hacer sus necesidades un “lavamanito” ahí bien bonito, la luz nunca nos falla y el agua, cuando falla, es porque tal vez algún corte hubo y la bomba que succiona trabaja por energía, entonces, cuando hay corte de luz, falla la bomba...”

Edgar Silva, Cooperativa “Juntando Manos”, León, Nicaragua.

“Tenemos agua, luz, drenajes y la planta de tratamiento buena porque tenemos agua todo el día, aquí hay agua todo el día y, como mira usted, estos focos fuertes iluminan bien la calle...”

Cindy Fuentes, Cooperativa COVIESO, San Miguel Petapa, Guatemala.

“Mmm, tenemos mejor que otras colonias residenciales porque tenemos nuestro propio pozo agua; hay todo el día, luz igual, a menos que no paguemos (risa) como todo va, tenemos que siempre ser responsables con nuestros pagos...”

Aura Urtarte, Cooperativa de COVIESO, San Miguel Petapa, Guatemala.

5.1.2. La autogestión

El proceso de autogestión, entendido como una participación activa en administración y toma de decisiones de los cooperativistas, les condujo a asumir el manejo de la cooperativa con todas las responsabilidades que ello implica en cuanto al manejo del proyecto de vivienda, cumplimiento en los compromisos de crédito, desarrollo de proyectos futuros en respuesta a las necesidades de las familias, cumplimiento de la regulación establecida en el marco legal de cada país para las asociaciones cooperativista, y el manejo de una convivencia adecuada al interior de la cooperativa y de esta con su entorno.

Esa participación y responsabilidad directa asumida por las cooperativas permitió la optimización de los recursos con una adecuada selección del terreno, mejor uso del suelo en el diseño urbanístico, control en la adquisición de los materiales tanto en calidad como costo, negociaciones y gestiones que han generado ahorros y han permitido hacer mejoras en la vivienda, en relación a lo proyectado inicialmente. El desarrollo de los asociados a nivel personal y a nivel colectivo fortalece su participación en esfuerzos locales y nacionales de su interés, estableciendo coordinación con diferentes actores en sus países.

La cooperativa asumió la selección del terreno. Conocedores de criterios técnicos, quienes les fueron facilitados por el EAT, emprendieron la búsqueda de un terreno apto para desarrollar su proyecto habitacional. Dichos criterios estaban orientados a constatar que el desarrollo del

proyecto no se encontrara en zonas de alto riesgo o de reserva natural, que contara con una adecuada topografía (no muy accidentada ni demasiado plana), y con condiciones que facilitarían la introducción de servicios básicos.

Las alternativas identificadas por los cooperativistas eran analizadas por el EAT, quien daba sus valoraciones a la cooperativa. Siendo las mismas familias las que luego habitarían en el terreno, se garantizó una selección cuidadosa del mismo. Esto permitió además obtener factibilidad para los proyectos, no caer en inversiones altas para superar problemas generados por condiciones desfavorables del terreno, a la vez que aportó a la calidad del servicio del que disponen en las comunidades y en la seguridad de las familias.

Al dar una mirada a diferentes proyectos habitacionales desarrollados por la empresa privada, se encuentra cada vez más casos de viviendas en situación de alto riesgo. Se construye en zonas de riesgo, cerca de ríos, quebradas o elevaciones sin respetar las zonas de protección. En el caso de El Salvador, esta situación ha representado una inversión del Estado de \$3,1 millones¹¹ para dar tratamiento a solo dos cárcavas, mientras las que se han identificado a nivel de país son 450. Con esos datos, se puede estimar que el Estado necesitaría \$697.5 millones de dólares para dar atención a todas ellas.

¹¹ Ver Apartado 3



Cárcava en el río Las Cañas, vista desde la comunidad Vista Hermosa, municipio de Soyapango, El Salvador.



"La Campanera y sus riesgos" (Periódico digital El Faro).

El análisis de alternativas para la introducción de servicios básicos en la etapa de obtención de factibilidades con las mismas familias habitantes, permitió incorporar las alternativas que, sin representar costos elevados, garantizaran la calidad de los servicios. Por ejemplo, el tema del

agua, que es un recurso vital, presenta constantes problemas en el acceso y calidad del servicio; sin embargo, en las cooperativas se toman medidas más conscientes para garantizar el acceso, su uso racional y protección.

Unas 60 mil personas de Huehuetenango, Guatemala, en especial amas de casa, viven a diario un calvario para poder abastecerse de agua, debido a que el sistema municipal de distribución está averiado desde hace cinco años y las autoridades no se preocupan por repararlo. Fuente: Prensa Libre. ("Vía crucis por falta de agua").



Otra ventaja comparativa que se ha observado en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua es el diseño participativo de sus proyectos habitacionales, orientado por el EAT. Este proceso permitió una armonización entre las necesidades y expectativas de las familias, con las condiciones técnicas y financieras factibles para realizar el proyecto; así, los usuarios se ven satisfechos con

el diseño final de la vivienda y la urbanización. En el proyecto, es evidente el manejo adecuado de los espacios, áreas verdes y de uso comunitario, accesos peatonales y vehiculares. Las condiciones señaladas aportan calidad al hábitat, algo que no se percibe en proyectos privados de vivienda de interés social, donde las áreas se restringen a lo mínimo aceptable por la normativa.



1



3



2

Fotografías actuales de las viviendas en:

1. Cooperativa 13 de Enero.

2. COVIESO.

3. COVIAMJUM.

"... Uno está segura, porque vas a un proyecto habitacional pero aunque se vea bonito no sabes si tiene buen hierro o cómo está el cemento; en cambio, aquí, yo puedo decir que las casas son seguras, otra cosa es que, mire, aquí uno conoce a sus vecinos... cuando es alguien nuevo aquí le ofrecemos seguridad no solo para la vivienda sino también para los hijos, aquí todos sabemos que somos buenas familias..."

Teresita Fuentes, Cooperativa COVIESO, Guatemala.

En el proceso constructivo, los asociados adquirieron conocimientos y asesoría del EAT para garantizar la calidad de los materiales y optimizar su uso. En la organización de la construcción, se formó el Comité de Obra, el cual, bajo asesoría técnica del arquitecto o ingeniero encargado y trabajo conjunto del maestro de obra, programaba las jornadas de trabajo semanalmente, contabilizaba la canasta de materiales a utilizar en ese período y solicitaba la contratación de mano de obra especializada para la realización de las obras. Este comité garantizó que las obras se ejecutaran de acuerdo al programa de trabajo, permitió optimizar el

uso de los materiales y generaba un informe de las horas de ayuda mutua aportadas por los asociados. El Comité de Compras asumió de manera directa la organización de las mismas, la obtención de cotizaciones y la revisión de calidad de los materiales, así como la negociación de los precios. La decisión final de la compra la realizaba el Consejo de Administración de la cooperativa, con asesoría del EAT. Esto permitió a la vez que los mismos habitantes de las futuras viviendas garantizaran la calidad de las obras construidas, obtuvieran "ahorros" producto de la negociación de los precios de materiales y servicios, lo cual se muestra en el siguiente esquema:

Esquema No. 1
Designación de roles entre las cooperativas y los EAT



Además, la autogestión de la cooperativa permitió obtener otros aportes a partir de gestiones realizadas. El siguiente cuadro presenta el ahorro

que significaron para la cooperativa los esfuerzos ya explicados, los cuales se tradujeron en mejoras no previstas en los presupuestos originales.

Tabla No. 3
Gestiones realizadas por las CVAM que implicaron aportes valorizados para sus proyectos de vivienda

Acciones de autogestión	Ahorro valorado
Licencia o factibilidades con las alcaldías municipales, al solicitar declaratoria de proyectos de interés social por gestión propia.	La cooperativa se ahorró el costo de US\$1,400.
Maquinaria en procesos constructivos para obras complementarias.	La cooperativa gestiona con la municipalidad y evita el gasto de alquiler por US\$662.
Donación de materiales para la construcción de salón comunal.	La cooperativa gestiona con la distribuidora de cemento y evita el gasto compra de cemento, equivalente por US\$779.
Negociación en precios de los materiales.	Obtienen materiales de mejor calidad a menor precio, logrando mejoras en relación a precios de mercado y cotizaciones previas.
Voluntariados a través de universidades en la elaboración de planos.	Cada plano tiene un costo aproximado de US\$3,500.
Voluntariado en proceso constructivo a través de universidades reducción de ayuda mutua.	Aporta con mano de obra.
Jornadas solidarias: apoyo y aporte de otras cooperativas de vivienda por ayuda mutua.	Aporta con mano de obra.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los ahorros reflejados en la Tabla anterior; las cooperativas incorporaron algunas

mejoras en sus proyectos de vivienda, no contempladas originalmente.

Tabla No. 4
Mejoras logradas a partir de ahorros del proyecto

Cooperativa	Nuevas mejoras logradas
COVIESO	Colocación de cielo falso en 10 viviendas, ahorro de US\$2,337.66 dólares.
Juntando Manos	Construcción de acceso a entrada principal de las viviendas, compra de lavaderos, hechura y colocación de defensas para ventanas, repello en fachadas principales de las viviendas US\$1,000.00 en ahorro por viviendas.
13 de Enero	Defensas para ventanas, estructura de techo + cubierta de techo en patio posterior de las viviendas US\$10,000 en ahorro por 34 viviendas.

Fuente: Elaboración propia.

Las capacidades adquiridas en el proceso de autogestión posibilitaron la participación activa y consciente asumida por las familias con respecto al mantenimiento, mejora y conservación del asentamiento. El mantenimiento comprende la infraestructura comunal, recreativa, calles, servicios básicos y todo el proyecto en general. Es un factor importante porque no sólo se cuida el entorno creado, sino que se le da sostenibilidad en

el tiempo bajo condiciones adecuadas para habitar. La autogestión ha significado crecimiento para la cooperativa, ha motivado y capacitado para otros emprendimientos que implican desarrollo del asentamiento y atención a las familias asociadas; estas se interrelacionan con otros actores en sus entornos para aunar esfuerzos por la mejora de sus condiciones.

“La autogestión realmente es importantísima, desde el punto de vista que hace que los asociados y las asociadas conozcan completamente el proyecto y, de esa misma manera, poder hacer gestiones en cualquier institución... Estamos solicitando la ayuda coordinada: si coordinamos y trabajamos juntos, entonces es efectiva la autogestión.”

Luis Felipe Rodríguez, Cooperativa 13 de Enero, El Salvador.

5.1.3. La propiedad colectiva

En las tres cooperativas de vivienda por ayuda mutua autogestionaria se constató que tanto el terreno como las viviendas y toda la infraestructura social construida pertenece a la cooperativa, a todos los asociados en colectivo. Cada familia tiene asignada una vivienda, y para asegurar la relación asociados – cooperativa, se establece el contrato de uso y habitación, el cual es de tiempo indeterminado y se transcribe por herencia. De esta manera, se hace efectivo el principio de que la vivienda es un derecho humano, para la familia actual y a futuro, ya que el beneficio lo puede heredar a los miembros de su familia.

Si bien este pilar del modelo se contrapone con la “seguridad jurídica” de tener una escritura de

propiedad individual, la práctica ha demostrado que la figura de la propiedad colectiva genera mayor seguridad a las familias por el hecho de que no puede hipotecar ni vender su vivienda ante una necesidad económica. Este hecho, lejos de atentar contra el patrimonio familiar, lo protege, ya que en los estatutos de cada cooperativa ha quedado establecido que, en caso de renuncia, se le entregará al asociado su capital social (aportaciones, valor de la ayuda mutua, monto pagado para créditos asumidos). Sin embargo, en ninguna de las cooperativas se han presentado casos de renuncia; por el contrario, los habitantes reafirman su satisfacción en cuanto a esta modalidad.

"Aquí soy millonaria, soy dueña de todo, o sea que tengo 14 casas, tengo mi propio pozo de agua, mi calle sólo para mis hijas. Es un modelo muy bonito, creo que eso es muy importante. De lo que si estoy segura es que si no hubiese sido por este modelo y esta oportunidad no hubiera logrado tener una vivienda"

Teresita Fuentes, cooperativa COVIESO, Guatemala

"La propiedad colectiva realmente nos garantiza el hecho de poder decir que toda nuestra generación, nuestros hijos, nuestras descendencias, van a tener un lugar donde vivir, ya que nos quita la idea de comercializarla, de que la vivienda es algo para comercializar, y no: realmente, hay que verlo como un derecho para nuestros hijos"

Luis Felipe Rodríguez, cooperativa 13 de Enero, El Salvador.

De esta forma, la propiedad colectiva se convierte en un seguro de vida familiar que da seguridad a las familias porque evita cualquier especulación y fortalece la cohesión y protección familiar. Se puede afirmar que la propiedad colectiva tiene una funcionalidad social más allá de la pura tenencia legal de la propiedad, porque refuerza la cohesión social y familiar, rescata la vivienda como un derecho humano y hace efectiva la inversión

del Estado o de la cooperación, ya que se asegura que las familias accedan a una vivienda que habitarán, sin convertirse nuevamente en familias sin casa porque la vendieron o la hipotecaron. Muchos programas de vivienda de interés social, como el que se ha intentado presentar, han beneficiado a familias que luego pierden sus casas y vuelven a ser parte del déficit habitacional.

5.2. La vivienda de interés social y su asequibilidad

5.2.1. Asequibilidad de la vivienda

La grave tendencia al alza que demarca la carencia de vivienda en Centroamérica se debe principalmente a que la oferta disponible de vivienda está orientada a los sectores con capacidad de pago, dejando desatendido a un importante segmento de la población, principalmente a las familias con ingresos mensuales inferiores a los 4 salarios mínimos; entre menor es el ingreso, mayor es la concentración de demanda insatisfecha. De acuerdo a una base de datos registrada por el GOES, a través del RUI (Registro Único de Inscritos), el 70.5% de la demanda registrada a octubre de 2010 percibe ingresos menores

a un salario mínimo mensual, mientras que el 21.4% percibe ingresos que oscilan entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales (FUNDASAL, 2010). Los programas de Gobierno tampoco han tenido un impacto significativo para garantizar la asequibilidad de la vivienda para estos sectores excluidos, dado que no cuentan con recursos estructurales de respuesta a condiciones favorables para el acceso, condiciones acorde a las características de la población que requiere el apoyo. Se encuentran diferentes limitantes descritas a continuación:

- La vivienda se ofrece en condiciones similares al mercado, con cuotas que no están al alcance de las familias de menores ingresos, de manera que se produce vivienda que es habitada por familias que pueden ser sujetas de crédito en otras instancias.
- La familia a la que le es adjudicada una vivienda, no puede pagarla, y termina perdiéndola nuevamente.
- En casos de donación, la familia vende o hipoteca la vivienda y nuevamente pasa a carecer de una casa adecuada.
- La vivienda construida no cuenta con las condiciones adecuadas de habitabilidad para una familia, ni un entorno que favorezca la convivencia social.

Las situaciones anteriores, además de mantener el déficit en el mismo nivel o en aumento –vía crecimiento poblacional–, generan una oferta de vivienda con un uso diferente a su propósito original, que sería el de alojar adecuadamente a una familia: pasa a estar vacía o a ser utilizada principalmente para fines lucrativos. En el caso de las cooperativas estudiadas, todas las viviendas continúan habitadas por las mismas familias sin que se presenten casos de renuncia, ni venta de las casas. Por su parte, el modelo CVAM, rescatando el enfoque de derecho humano, ha planteado una alternativa que garantice la asequibilidad para aquellas familias con menores

recursos económicos, hasta para aquellas personas que se emplean en el sector informal y reportan fuentes de ingreso inestables. En el siguiente cuadro se presenta el rango de ingresos de las familias que han tenido acceso a vivienda por los proyectos cooperativos estudiados. Ese nivel de ingresos se compara en relación al Salario Mínimo (SM) establecido por país. Es de notar que mientras los proyectos privados de interés social llegan a familias de hasta 4 salarios mínimos bajo un régimen de ingresos estables, las CVAM han logrado llegar a familias que perciben entre 1 y 2 SM, empleadas mayormente en el sector informal.

Cuadro No. 13
Comparación de la asequibilidad de la vivienda entre proyectos CVAM y privados.

Cooperativa	Rango de ingresos familiares predominante	SM por país	Número de familias	Proyecto privado de comparación: Altavista, El Salvador
13 de Enero, El Salvador	De 1 a 2 SM	US\$224.15	34	Acceso para familias con 4 salarios mínimos y con prestaciones formales de empleo.
COVIESO, Guatemala	De 1 a 2 SM	US\$255	14	
Juntando Manos, Nicaragua	De 1 a 2 SM	US\$180	36	

Fuente: Elaboración propia.

El modelo ha permitido el acceso a mujeres que son jefas de familia, madres solteras y de bajos ingresos económicos, que normalmente no podrían acceder a créditos para vivienda y han encontrado en el modelo CVAM una alternativa

para dar la seguridad de un techo adecuado a sus familias. Es así como más del 70% de la membresía de las CVAM está constituido por mujeres, lo cual se desglosa a continuación:

Tabla No. 5
Porcentaje de mujeres y hombres participantes en los proyectos cooperativos

COVIESO, Guatemala 64 % son mujeres asociadas y 36% hombres asociados.	COVIAMJUM, Nicaragua 83 % de mujeres asociadas y el 17% de hombres.	13 de Enero 58% de mujeres asociadas y el 42% son hombres.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

¿Cuáles son los factores que hacen asequible la vivienda bajo el modelo cooperativo autogestionario? Se conjugan varios elementos con esta finalidad, comenzando por el costo de la vivienda, fundamentalmente con las condiciones de crédito, estableciendo modelos financieros acordes a las condiciones de las familias de menores ingresos. Las cooperativas estudiadas, para desarrollar sus proyectos piloto, han tenido que superar dificultades significativas, principalmente el acceso al suelo urbanizable y financiamiento estructural requerido. La gestión

de las cooperativas ha sido indispensable para superar estos vacíos. A partir de las experiencias desarrolladas, se establecen recomendaciones sobre estos puntos, al final del documento. En cuanto al costo de las viviendas en relación al área construida, se encontró que una vivienda bajo el modelo cooperativo es, en promedio, de costo más bajo que el de una vivienda en un proyecto privado. Seguidamente, se presentan datos del costo directo inicial por m² de la vivienda, bajo las dos modalidades.

Tabla No. 6
Comparación de costos iniciales de la vivienda en proyectos cooperativos y privados

Datos comparables	Vivienda de modelo cooperativista	Vivienda de mercado (caso Altavista)
Área promedio	De 48 a 54 m ²	Entre 27 a 36 m ²
Costo por m ²	Entre US\$220 - US\$241	US\$333.19
Costo total inicial	Entre US\$11,300 - US\$12,500	US\$11,995 (precio en 2009)
Características de espacios	La urbanización muestra mejor calidad, espacios comunitarios en buen estado; las familias se trasladan de forma inmediata sin urgencia de hacer cambios en la vivienda; las mejoras se realizan paulatinamente y por acuerdo comunal, cuidando aspectos de calidad y diseño arquitectónico.	Instalaciones hidráulicas débiles generan cárcavas; espacios comunitarios deteriorados; las familias realizan ampliaciones antes de mudarse para cubrir necesidades de espacios, según su capacidad económica, pueden utilizar materiales permanentes o precarios.

Fuente: Elaboración propia y Marín (2012: 392).

Respecto al modelo financiero, se observa que disponer del monto de la prima representa una limitante para que la familia pueda acceder a la vivienda. En las CVAM, este monto se les facilita al traducirlo del ahorro que han venido generando previamente, como se explicó en el apartado de

la autogestión. El otro monto que suma es el valor de la ayuda mutua, que implica un ahorro en el pago de mano de obra. Con estos elementos, el monto aportado por las familias es todavía mayor al porcentaje de la prima en un proyecto privado, lo cual se muestra a continuación:

Tabla No. 7
Criterios financieros de acceso a vivienda según modelo CVAM y proyecto privado

Datos comparables	Vivienda de modelo cooperativista	Vivienda de mercado Altavista
Estructura del modelo financiero	Ayuda mutua + subsidio + crédito	Prima + crédito
Cuotas máxima	US\$41.93	US\$90
% de cuota en relación a SM vigentes	19%	40%
Tasa de interés	Rango entre 2% al 10%	6% - 9%
Plazo	Rango entre 10 y 20 años	25 años
Subsidio otorgado	En promedio, el 27% del costo total del proyecto.	45% financiamiento del FSV por convenio con desarrolladora ¹² para la construcción del proyecto, además de otras acciones Estatales que beneficiaron el desarrollo del proyecto.

Fuente: Elaboración propia y Marín (2012).

¹² Este financiamiento corresponde a una política de financiamiento a constructores a través del FSV, que buscaba recuperar al sector construcción. Así, en 1995 el FSV inicia el financiamiento para las primeras viviendas y se firma un convenio entre Grupo Roble y el FSV donde se define el porcentaje de financiamiento para el proyecto. Para la comercialización, el FSV proporciona el 85% del financiamiento para la compra de casas por parte de las familias. Además se establece un convenio con ANDA para garantizar la introducción de infraestructura para el servicio de agua potable. El Estado también realizó una fuerte inversión en la conexión vial en la zona con la construcción de la "Carretera de Oro" Ruta SAL03E, tramo Unicentro, San Martín, y las obras de conexión hacia el oriente, Ruta CA01E, tramos San Martín, San Rafael Cedros (Marín, 2012).

Al observar el monto de la cuota en una cooperativa de vivienda por ayuda mutua, esta corresponde a un 19% en relación al SM, mientras que la cuota en una vivienda bajo el modelo de mercado llega a un 40% del SM. Un aspecto importante para la asequibilidad de la vivienda, es que la cuota sea factible de pagar por parte de la familia, sin sacrificar drásticamente otros aspectos necesarios para su manutención, como lo es la alimentación (ver Gráfica 2, pág. 23).

Por la vía de las tasas de interés, estas tienen como efecto la reducción en los ingresos familiares en un 30% en promedio, según estudio del BID (ver Gráfico 1, pág. 22). Hay que considerar que en la mayor parte de instituciones financieras hay otros cargos no reflejados en las tasas de interés. Combinando la tasa de interés con los plazos, es posible lograr cuotas accesibles para la población de menor ingreso. No es posible llegar a los rangos de menores ingresos sin un subsidio a la vivienda, el cual responde a garantizar el derecho humano a una vivienda adecuada para los sectores que no están económicamente en la posibilidad de resolver esta necesidad por sus propios medios; sin embargo, como se desarrolla más adelante, este subsidio puede prevenir la profundización de la problemática del riesgo físico y social en los respectivos países.

Después de transcurridos cuatro años en promedio desde el otorgamiento de los créditos a las cooperativas, los asociados han demostrado una cultura de pago que se refleja en el índice de morosidad, el cual se mantiene en 0% para los tres casos estudiados. Al realizar el análisis del índice de cartera en riesgo mayor a 30 días,

se revisaron los saldos de cartera tomando en cuenta el capital en mora de los créditos y ningún caso ha presentado atraso en sus pagos. Además, no se habían realizado reestructuraciones de créditos por mora, quedando demostrado que el otorgar financiamiento en condiciones asequibles reduce el riesgo de repago de las cuotas de los créditos.

Lo anterior contribuyó a que las instituciones financiadoras no incurrieran en costos por constitución de reservas por cuentas incobrables, y menos que se presentarían los castigos de cuenta, costos que reducen el excedente de cualquier institución.

Según datos de créditos para vivienda otorgados en el país hasta abril del 2009, la cartera destinada al proyecto Altavista corresponde al 9.05%, siendo bastante significativa (Marín, 2012: 395). La tasa de morosidad en su cartera vencida es del 18.91%. Por su parte, el tiempo transcurrido en el manejo del crédito de las CVAM permite derivar tendencias, y se observa que la cartera de créditos se ha mantenido, la recuperación es un éxito y no hay casos de morosidad. Esto nos refleja la correspondencia entre las condiciones de los créditos con la realidad de las familias a las que se destinan.

Al expandir los proyectos de vivienda bajo la modalidad cooperativa en cada país, con financiamiento y subsidio estatal, se puede llegar a tener un impacto significativo y eficaz en el combate del déficit cuantitativo, por el hecho que las familias no son desalojadas por impago.

El índice de recuperación en los tres casos estudiados es del 100%, quedando nuevamente demostrado que el modelo CVAM contribuye a la sostenibilidad de las instituciones, ya que al presentar este porcentaje, la institución continúa con las operaciones de funcionamiento y financiando nuevos proyectos. Al tener un porcentaje óptimo de recuperación, el índice de desalajo por incumplimiento de pago de los créditos es del 0%, evitando que las instituciones

tengan activos extraordinarios por viviendas recuperadas y que incurran en gastos por vigilancia, mantenimiento y reparación de estos bienes. El FSV reporta Activos Extraordinarios que corresponden a la recuperación de inmuebles y viviendas recuperadas por impago, lo que indica la insostenibilidad para las familias por múltiples razones. La siguiente tabla presenta datos del 2006 al 2010.

Cuadro No. 14
Montos de activos extraordinarios reportados por el FSV para 2006 – 2010

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Activos Extraordinarios ¹³ (US\$)	36,160,145	27,659,292	28,142,707	21,065,762	18,135,011

Fuente: Elaboración propia y FSV.

Por otra parte, al comparar la habitabilidad de las viviendas de las CVAM con las privadas, se evidenció que en un promedio de 3 meses después de construidas las viviendas, estas fueron habitadas; en cambio, en otros proyectos como Altavista, las viviendas construidas más recientemente (Fase V en 2008), no están ocupadas en su totalidad (ver Cuadro N° 8, pág. 33).

La comercialización de las viviendas en la Residencial Altavista inició en 1995, facilitando créditos a las familias interesadas a través del FSV y, de acuerdo a las políticas de esta institución,

son sujetos de crédito aquellos que cumplen con ser empleado activo con 6 meses mínimo de cotizaciones al Sistema de Ahorro para Pensiones o trabajadores del sector de ingresos variables con un mínimo de 6 meses de ingresos comprobables; mayor de edad (hasta 69 años); sujeto a seguro de deuda; capacidad de pago para responder a la obligación a contratar, y buen récord crediticio en el sistema financiero. Estos requisitos excluyen a la población que percibe ingresos de hasta 2 salarios mínimos, que es la mayor parte de las familias, según datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (DIGESTYC, 2012).

¹³ Esta partida del FSV se refiere a terrenos, viviendas y otros inmuebles recuperados por impago.

A pesar de que los requisitos establecidos en la política del FSV plantea cierta capacidad de pago, para 2009 esta institución había financiado viviendas recuperadas por impago (7.59% del

total de créditos otorgados) y refinanció deuda para familias que habían caído en mora con otras instituciones financieras (2.01%) (Marín, op. cit.: 395).

La eficiencia y productividad de las instituciones financiadoras

Las instituciones financiadoras, para establecer la tasa de interés activa, toman en cuenta los principales componentes: los gastos operativos y financieros, por cuentas incobrables, el margen de ganancia y la inflación. Por tanto la tasa de interés se vincula con la eficiencia de la institución relacionando los gastos operativos, el desempeño en realizar las operaciones y procesos en otorgar y recuperar los créditos, así como la constitución de gastos por provisión de cuentas incobrables y activos recuperados (viviendas).

En ese sentido, bajo el modelo CVAM, los gastos operativos para la institución financiadora se reducen y la eficiencia institucional se incrementa, porque la colocación se concentra en una Cooperativa de más de 15 asociados y no en forma individual. Por otra parte, la labor de cobro y el costo por recuperación de los créditos internamente es realizado por

los mismos cooperativistas; esto se fortalece con la constitución del “Fondo de Socorro”, contribuyendo a que la institución financiadora no incurra en gastos de reserva para cuentas incobrables y gasto por recuperación ni mantenimiento de viviendas recuperadas, lo que implicaría la reducción de su margen de ganancia.

Al comparar los indicadores financieros de las cooperativas de vivienda y de un proyecto privado representativo –como lo es el de la Residencia Altavista–, se observa el éxito de los proyectos bajo la modalidad cooperativa en términos de asequibilidad, recuperación del financiamiento y el potencial del modelo para dar una respuesta efectiva al déficit de vivienda, ya que al expandir esta modalidad, se cubren las familias de menor ingreso y se sostiene la solución en el tiempo, evitando la especulación.

5.2.2. Calidad de la vivienda y su entorno

El Modelo de CVAM autogestionario está comprometido con la búsqueda de un hábitat integral de calidad y con un entorno que posibilite el desarrollo de las familias asociadas. Es por ello que se establecen mecanismos dentro del proceso de construcción que involucran a sus miembros con la visión de no ser solo receptores de la vivienda como producto final, sino como

actores vinculados y protagónicos del proceso: en la adquisición de los materiales de alta calidad, la selección colectiva del terreno, concepción participativa del diseño, distribución de espacios en la vivienda y comunidad; aplicación y rigurosidad en el cumplimiento de las normativas de construcción, principalmente donde se ubique el asentamiento, factor determinante

para la disminución del riesgo para los habitantes; interrelación directa con el entorno, para la mejora sustancial de la calidad de vida, la cual se ve determinada por la adecuada distribución de espacios de la vivienda e infraestructura de uso público que abonan al proceso de convivencia familiar y vecinal. Estos factores que confluyen en la calidad de la vivienda, generan condiciones para un buen desarrollo de las familias tanto en el proceso de construcción como de convivencia entre los cooperativistas.

En términos de ubicación las cooperativas entonces garantizan una cuidadosa selección del terreno para ubicar aquellos que sean aptos para proyectos habitacionales, así como la calidad en las instalaciones realizadas. Este es un elemento fundamental sobre todo en El Salvador, donde el 80% del territorio es susceptible a riesgos, por lo que se tiene que cumplir con todas las normativas para evitar futuras necesidades de inversión que demanden las obras de mitigación.

Esquema No. 2
Acceso al suelo de las cooperativas



Fuente: Elaboración propia.

La calidad de la vivienda también está regida por las dimensiones de tamaño de lote y área construida; en las cooperativas estudiadas, estas oscilan entre 48 y 52 m². Las áreas que conforman las viviendas sobrepasan las áreas mínimas requeridas por la normativa. La conformación de sus espacios es un punto clave en la calidad de vida que tendrán las personas, viendo a la vivienda no sólo como un lugar de techos y paredes.

Esta bondad y responsabilidad en la calidad del hábitat es un compromiso visualizado en el

modelo, ya que las familias participan en el diseño de la vivienda y conjugan sus expectativas con los criterios técnicos; es decir, toman la decisión final. El contar con espacios funcionales para los miembros de la familia favorece la integración familiar y evita el hacinamiento. Además, los diseños de las viviendas en las CVAM garantizan buena iluminación, ventilación, seguridad estructural, área suficiente para ambiente del aseo personal, de preparación de alimentos, para la convivencia y el descanso.

Esquema No. 3

Distribución de espacios de áreas de la vivienda, terrenos y espacios comunales

Cooperativa	Distribución de espacios
COVIESO	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio social que comprende un área de 24.74 m² • Sala • Comedor • Cocina • Espacio privado que comprende un área de 21.90 m² • Dormitorio N° 1 • Dormitorio N° 2 • Área privada de 5.31 m² • Servicio sanitario • Área de patio y tendido de 5.44 m² • Estacionamiento en ingreso para la vivienda 14.67m² • Instalaciones hidráulicas • Instalaciones eléctricas • Área techada de 51.92 m² • Las viviendas fueron construidas en lotes con áreas aproximadas 98 m²
13 de Enero	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio social que comprende un área de 22.40 m² • Sala • Comedor • Cocina • Espacio privado que comprende un área de 19.20 m² • Dormitorio N° 1 • Dormitorio N° 2 • Dormitorio N° 3 • Área privada de 3.31 m² para sanitario • Área de patio y tendido de 6.4 m² • Instalaciones hidráulicas • Instalaciones eléctricas • Área techada de 48 m² • Las viviendas fueron construidas en lotes con áreas aproximadas 188 m² y 203 m²
COVIAMJUM	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio social que comprende un área de 30 m² • Sala • Comedor • Cocina • Espacio privado que comprende un área de 19.70 m² • Dormitorio N° 1 • Dormitorio N° 2 • Área privada de 3.90 m² para sanitario • Área de patio y tendido de 5.50 m² • Instalaciones hidráulicas • Instalaciones eléctricas • Área techada de 54 m² • Las viviendas fueron construidas en lotes con áreas aproximadas 160 m²

Fuente: Elaboración propia.

La designación de estos espacios fue fruto de talleres de trabajo entre cooperativistas y equipo técnico, proceso que sirvió para la maduración

de las ideas partiendo de las necesidades de las familias cooperativistas y aseguró el dominio de las familias sobre las obras construidas.



Diseño participativo en la Cooperativa 13 de Enero

Los espacios comunitarios han sido pensados respetando las normas y leyes. La ubicación de las viviendas se integra a un entorno físico que cuenta con espacios de esparcimiento y convivencia, luz y ventilación adecuada, reuniones

comunitarias, y para otros intereses comunitarios, como actividades económicas que favorezcan a las familias, las cuales son denominadas proyectos productivos.



Local para proyectos productivos en la cooperativa “Juntando Manos” de Nicaragua. Se están gestionando fondos para instalar una panadería, una pulpería y un centro de computación.



Proyecto de desarrollo educativo y generación de ingresos en la cooperativa 13 de Enero, El Salvador.

En la vivienda de mercado, se cumplen las medidas mínimas establecidas por la normativa de los países, mientras que en las CVAM, la distribución

del espacio está en función de la calidad del hábitat, según se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla No. 8
Comparación de espacios entre cooperativas y proyectos privados, en relación a la normativa.

Tipo de áreas	Proyectos cooperativos	Proyecto Altavista	Normativa
Uso habitacional	65.5 %	48.00 %	Mínimo: 48%
Zona verde	9.93 %	28.8 %	10 % del área útil
Equipamiento social	11.62 %	5.6 %	5.6 % del factor por N° de viviendas
Zona de protección	5.06 %	-	De acuerdo a estudio de medio ambiente
Circulación vehicular y peatonal	7.89 %	7.58 %	

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar el cuadro anterior se encuentra que el área destinada a las viviendas es mayor en la vivienda cooperativa que en los proyectos privados, cubriendo áreas adecuadas para evitar el hacinamiento y favorecer la convivencia familiar. En cuanto al área destinada como zona verde, se refleja un mayor porcentaje en el proyecto habitacional Altavista. Esto se debe a que se reportan como áreas verdes, las zonas de protección donde se habilitan espacios de recreación pero sin las obras de mitigación necesarias. El área del terreno, su topografía y la dimensión del proyecto (cerca de 16,990 viviendas) demandan mayores zonas de protección, y la negligencia ante esta necesidad ha llevado a que se produzcan grandes cárcavas y riesgos en la zona.

Los espacios comunitarios caen en desuso por la poca cohesión social y los altos grados de

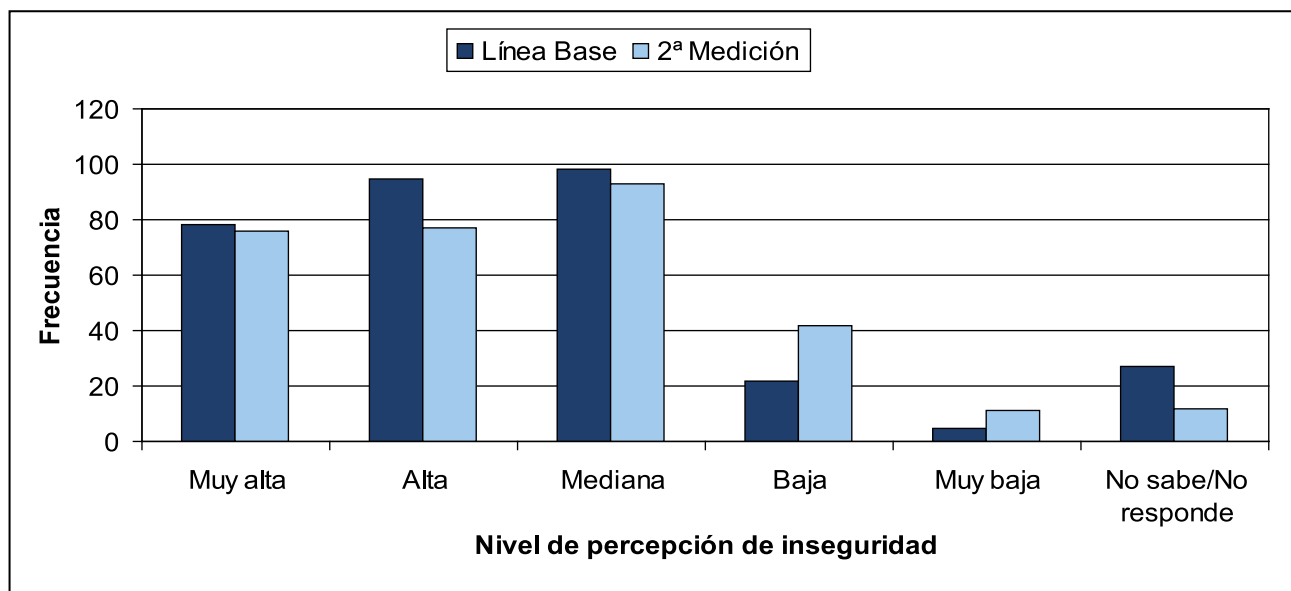
delincuencia que proliferan en esos asentamientos. La calidad en los asentamientos no es sólo en la obra física, sino también en los aspectos sociales. A lo largo del tiempo, las cooperativas no reportan casos de violencia de ningún tipo; caso contrario, los proyectos privados de vivienda de interés social sí, proyectos donde las familias manifiestan la constante intranquilidad, temor y preocupación que viven.

En las cooperativas de vivienda, los procesos en formación de valores cooperativos y la trayectoria de trabajo colectivo contribuyen a fortalecer la integración entre familias y a consolidar la organización social; en cambio en los proyectos privados, las familias llegan a habitar sin una relación previa con sus vecinos, lo que dificulta la promoción de la convivencia social.

Por otra parte, en las cooperativas se realizan actividades de integración y formación desde su inicio, lo que fomenta la convivencia social con una menor intervención del Estado; en los proyectos privados, ha sido necesaria una fuerte inversión de recursos para desarrollar programas

de prevención y atención a la violencia. Cabe mencionar que las acciones de prevención requieren una menor inversión y son más efectivas que las intervenciones para atender la violencia cuando esta ya es un problema.

Gráfica No. 4
Percepción de inseguridad en los habitantes del proyecto Altavista



Fuente: Galdámez (2009).

En la gráfica anterior se muestra la percepción de inseguridad en la población de la residencial Altavista recabada por el Proyecto de Prevención de Violencia y del Crimen a Nivel Comunitario, llevado a cabo por RTI en la urbanización. Una percepción “muy alta” de inseguridad al inicio del proyecto, en 2007, se refleja en el 78% de la población. En la segunda medición, realizada en 2008, esta percepción disminuye en apenas 2 puntos porcentuales. Este dato denota la

permanencia generalizada de intranquilidad, temor y preocupación entre los habitantes, a raíz del clima de peligrosidad percibido en este núcleo urbano. Al mismo tiempo, se detecta un aumento de aquellos vecinos cuya opinión se inclinó por juzgar como baja o muy baja la posibilidad actual de verse expuestos a los sucesos. La proporción de este grupo se duplicó en el transcurso del último año y medio, pasando de un 8.3% a un 16.9% (Galdámez, 2009).

5.2.3. Satisfacción de las familias

La interrelación que existe entre la calidad de la vivienda y la satisfacción familiar con respecto a los espacios de uso familiar y colectivo, tiene

mucho peso, ya que incide en la sana convivencia familiar y comunitaria.

“En primer lugar, es una vivienda digna porque es una casa que ya es mía, ya estoy en ella y ya no me puedo salir, el único que puede decidir que me salga de allí soy yo, y es una casa digna porque es amplia, es espaciosa para que los niños jueguen. Yo veo de que es una vivienda que está apta para cualquier familia, no sólo para la mía, para cualquiera porque es una vivienda amplia, no es una vivienda toda chiquitita, no, es una vivienda bien amplia, es buenísima...”

Edgar Silva, Cooperativa Juntando Manos, León, Nicaragua

En las CVAM, la habitabilidad de las viviendas se completa en un mes desde que se ha finalizado el proyecto, en contraste con proyectos privados, donde la habitabilidad puede tardar hasta dos años o más. Ejemplo de ello es el proyecto Nuevo Belén, ubicado en el departamento oriental de San Miguel, El Salvador, el cual consiste en un complejo habitacional de 495 viviendas impulsado por el Programa Casa para Todos. Con un valor de US \$13,500 por vivienda, el proyecto terminó de construirse en enero del año 2011, y aún no se han comercializado todas las viviendas. En Altavista, hay viviendas no vendidas desde el 2008, así como es el caso de muchos otros proyectos en diferentes lugares del país.

La falta de espacio adecuado en las viviendas que las familias compran les genera serios problemas de hacinamiento y se enfrentan a la necesidad de realizar mejoras inmediatas. Ante la carencia de recursos económicos, recurren en muchos casos al uso de materiales precarios y progresivamente amplían hasta cerrar el reducido espacio de ventilación originalmente disponible. En el caso de las CVAM, no se observan ampliaciones a las viviendas en el corto plazo, lo que contribuye a que las casas sean ocupadas por todas las familias en plazos cortos –en períodos máximos de 3 meses desde la finalización del proyecto habitacional–



Vivienda ampliada con materiales precarios en Altavista, 2009.



Fotografía de vivienda totalmente construida sin espacios abiertos en Altavista, 2009.



COVIAMJUM en inauguración de su cooperativa en el salón de uso comunal.

La satisfacción de la familia sobre la urbanización y vivienda tiene relación directa con la convivencia, ya que los espacios adecuados evitan futuros conflictos por uso de espacios inadecuados y hacinamiento. La solidaridad entre las familias bajo la modalidad del CVAM se fortalece, existiendo casos concretos de ello en las cooperativas estudiadas.

5.3. Contribución a la reducción de la problemática de vivienda en el contexto centroamericano

5.3.1. Contribución en la asequibilidad y carencia de vivienda

La eficiencia de este modelo radica en la asequibilidad de la vivienda adecuada para familias de limitados ingresos económicos (menos de 2 SM), en la calidad del hábitat y convivencia que favorece el modelo, y en la efectividad de la inversión por generar mecanismos que evitan la pérdida de las viviendas para las familias asociadas. Mientras los proyectos privados de vivienda de interés social se orientan a familias de 2.63 SM o más, las cooperativas de vivienda han dado un paso más, dando la posibilidad de atender a familias con ingresos mensuales entre 1 a 2 SM.

Sin haber sido una intención planificada, en la membresía de las cooperativas predominan las mujeres, con un promedio del 70% de asociadas de las tres cooperativas estudiadas, en la que “Juntando Manos” en Nicaragua tiene un 83% de sus asociadas son mujeres, de igual forma COVIESO en Guatemala con un 64%, y en El Salvador, con un 58%. Analizando esta situación con ellas, se identifica que este modelo les plantea la oportunidad de acceder a una vivienda adecuada que dará seguridad a sus familias, por el hecho de ser en su mayoría madres solteras, con una única fuente de ingreso para el sostenimiento familiar, y que no son sujetas de crédito para las instituciones financieras ni lo han sido en otros proyectos de vivienda privados. Entonces, además de constituir una posibilidad real para familias de menor ingreso económico, dentro de este mismo sector, se está favoreciendo a un

grupo más vulnerable: las mujeres jefas de hogar, a quienes se les ha hecho más difícil cubrir esta necesidad.

Las familias pasaron por una selección para garantizar la necesidad real de la vivienda, realizada por el mismo grupo cooperativo. Todos los asociados son capacitados en cuanto al conocimiento del modelo, regulación y funcionamiento de la cooperativa, a la vez que se les forma en valores cooperativos. Como resultado, los habitantes originales de la vivienda en los tres casos estudiados se mantienen haciendo uso de ella, con un alto nivel de satisfacción y con la convicción de que ese es el lugar adecuado para vivir, el cual les ha otorgado una oportunidad de cubrir su necesidad de vivienda y no quieren perder.

Aspectos positivos como la consciencia y responsabilidad colectiva por el pago de los créditos, son desarrollados por los asociados en su proceso de formación y mecanismos de apoyo, como el “Fondo de Socorro” y la muy importante propiedad colectiva. Estos mecanismos alternativos garantizan que la inversión realizada sea efectiva, por que la vivienda que se construya resuelva la necesidad real de una familia y sea una respuesta sostenible en el tiempo.

La innovación en la respuesta, los resultados alcanzados y los mecanismos de sostenibilidad

comprobados han sido respaldados con premios internacionales, como es el caso del Premio Dubái, el cual reconoce a las Buenas Prácticas a nivel mundial. En el 2010, el premio fue otorgado a la experiencia *Rescate a la Función Habitacional del Centro Histórico de San Salvador (CHSS) y su contribución a una ciudad equitativa y sustentable, partiendo del reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada, a la tierra y a la participación ciudadana*, presentado por FUNDASAL, y que ha sido acompañado por la modalidad en El Salvador. En el 2012, ONU-HÁBITAT le otorgó el Premio Mundial del Hábitat a FUCVAM por los resultados en la transferencia del modelo CVAM en la región latinoamericana.

En otros proyectos privados, mantener la habitabilidad por parte de las mismas familias es una fragilidad. En cambio, el modelo CVAM tiene el potencial de ser eficaz en pro de la reducción del déficit habitacional, de forma directa y sostenible en el tiempo, teniendo en cuenta que la oferta de vivienda en el mercado no llega a los sectores de más bajos ingresos. Esta reducción en el déficit

5.3.2. Marco legal, institucional y financiero para la vivienda de interés social generado desde la experiencia del modelo cooperativo

En el marco de solidaridad que se genera con los pilares del modelo CVAM y el fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de formación, las cooperativas no tienen como fin solamente resolver su propio problema de vivienda, sino que, entendiendo la problemática de otras familias excluidas de ese fundamental derecho, también promueven gestiones de país y de región para incidir, con base en su experiencia,

es una consecuencia directa del modelo CVAM porque es la familia necesitada de la vivienda la que se ve directamente beneficiada, puesto que se facilitan las condiciones para el acceso al hábitat adecuado. Es también sostenible en el tiempo en cuanto se desarrollan mecanismos (propiedad colectiva, fondos de socorro) que garantizan que las familias puedan conservar sus viviendas sin perderlas por problemas económicos.

Para que el cooperativismo de vivienda pueda desarrollarse con todo su potencial, es necesario contar con marcos legales que establezcan mecanismos concretos para facilitar el acceso al suelo y el financiamiento estructural. Aún con estas dificultades no solventadas, el CVAM se ha abierto paso durante 9 años en Centroamérica, contando ya con 52 cooperativas formadas, y miles de familias que creen en el modelo. Esto demuestra la capacidad y el peso del aporte que el cooperativismo de vivienda podría dar a la reducción del déficit habitacional, de potenciarse como metodología de alivio habitacional.

en la definición de políticas públicas de apoyo al cooperativismo. En ese contexto, los organismos de segundo grado fortalecen la gestión de cada cooperativa e impulsan propuestas de legislación en dicha materia.

A nivel centroamericano, en diciembre de 2010, se dio paso a la conformación de la Coordinadora Centroamericana de Autogestión

y Vivienda Solidaria (COCEAVIS) como instancia articuladora de todas las organizaciones de segundo grado existentes en cada uno de los

países centroamericanos. Los marcos legales vigentes son los siguientes:

Tabla No. 9
Marco legal sobre vivienda de interés social por país

	Guatemala	Nicaragua	El Salvador
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ley aprobada por decreto 9-2012, en febrero 2012. ◆ No tiene financiamiento asignado desde el presupuesto a nivel nacional, ni en la misma ley. ◆ Se han generado algunos recursos (no establecidos en la Ley), con un impuesto al cemento. No está regulado su manejo y uso. ◆ No se ha definido un mecanismo claro sobre el acceso al suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ley No. 677 aprobada en julio 2009 ◆ Existe inversión reducida para vivienda de interés social, la Ley no contempla el financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La Ley Especial de Vivienda de Interés Social, no ha sido aprobada a dos años de ser entregada a la Asamblea Legislativa.. ◆ A pesar de ser reconocido el derecho a la vivienda, se carece de un marco legal que garantice su aplicabilidad y financiamiento.
Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se carece de un Ministerio de Vivienda. ◆ Existe un Viceministerio de Vivienda, dentro del Ministerio de Comunicaciones e Infraestructura (MICIVI). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se carece de un Ministerio de Vivienda. ◆ Existe un Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se carece de un Ministerio de Vivienda ◆ Existe un Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) incorporado al Ministerio de Obras Públicas (MOP).

Este nivel de articulación entre las cooperativas respalda la sostenibilidad de los proyectos en dos sentidos: por una parte, existe una red de apoyo a las cooperativas que favorece su continuidad, la ayuda necesaria para superar eventuales problemas, la asesoría oportuna, entre otros aspectos. Por otra parte, se van generando marcos legales por país que establecen condiciones estables para el acceso al suelo y el desarrollo

de los proyectos de vivienda. Hoy por hoy, el derecho constitucional no está desarrollado en las leyes que promueven la construcción de la vivienda, y aún cuando haya una legislación de vivienda aprobada, no se tiene el financiamiento necesario para desarrollar las acciones de apoyo a la vivienda de interés social. En El Salvador fue presentada en noviembre de 2010 una propuesta de Ley Especial de Vivienda de Interés Social a

la Asamblea Legislativa, que aún continúa en discusión. Nicaragua y Guatemala ya cuentan con leyes aprobadas, pero carecen de financiamiento.

En las leyes ya aprobadas de cada país existen propuestas concretas para abordar los principales problemas señalados en cuanto a institucionalidad, acceso al suelo y financiamiento para la vivienda de interés social. No obstante, la inexistencia de

5.3.3. Articulación de actores

Dentro de los casos estudiados en los tres países antes mencionados, las cooperativas son un claro ejemplo de que la vivienda no es tarea exclusiva de un Viceministerio o de una empresa constructora; es necesaria la interrelación con otros actores y generar sinergia entre instituciones privadas, Gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil, ONG, empresa privada, la academia y, por supuesto, la población misma.

En este sentido, el Estado debe fungir como facilitador y proveedor de herramientas descentralizadoras, legales y financieras a la población desfavorecida y a los Gobiernos Municipales, los cuales deben de jugar un papel más protagónico en tanto la descentralización de las decisiones favorece la participación ciudadana en el tema.

Los proyectos de vivienda bajo el modelo cooperativista aportan un ejemplo claro de la

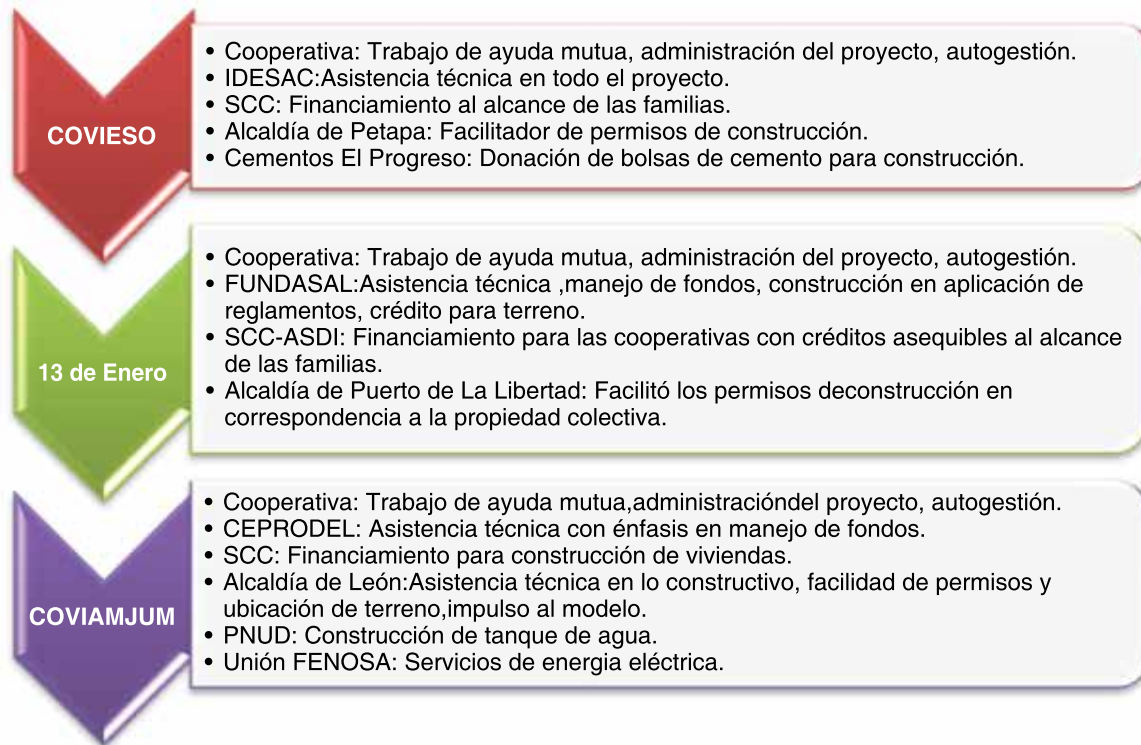
entidades públicas, de mayor tamaño y dedicadas en mayor medida al abordaje de la problemática habitacional, ha incidido en no dar impulso al tema en los respectivos países, ya que, por una parte, no hay financiamiento dentro de los presupuestos de país para el tema de vivienda y, por otra, la vivienda es relegada en lugar de otras prioridades.

sinergia que se puede concretar en torno a superar la problemática de la vivienda y para la transformación del entorno, contribuyendo a disminuir presiones sociales y ambientales en los respectivos países. En cada país, se han generado espacios de coordinación permanentes y relaciones puntuales que generan respaldo y aportes concretos al desarrollo de los proyectos de vivienda y del modelo cooperativo.

Universidades locales e internacionales han aportado a los procesos de diseño y a la ejecución de los proyectos mediante voluntariados; otros organismos internacionales han aportado al financiamiento de los proyectos, como es en el caso de Guatemala, donde se está gestionando el apoyo de alcaldías, sobre todo en la factibilidad del proyecto y otros servicios, lo cual se muestra a continuación:

Esquema 4

Articulación de actores clave en el modelo de vivienda en COVIESO, 13 de enero y COVIAMJUM



Fuente: Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

Abordar la problemática de la vivienda en los países centroamericanos es un tema de relevancia y mucha pertinencia dado el contexto actual y por la relación del tema con otros problemas trascendentales en la vida de los territorios, como lo es la gestión del riesgo y la convivencia social. Desde diferentes actores y programas, se han aplicado modalidades distintas para atender el problema de carencia y calidad del hábitat, sin embargo, a lo largo del tiempo no se ha logrado disminuir el déficit de vivienda; por el contrario, la tendencia se incrementa. Por ello es urgente dar una mirada análitica a dichas intervenciones, para extraer lecciones que, aplicadas en nuevos emprendimientos, contribuya a obtener mejores resultados.

- El modelo de CVAM es una alternativa viable que contribuye a reducir el déficit cuantitativo de vivienda y favorece la convivencia comunitaria.

Los pilares del modelo cooperativo (ayuda mutua, autogestión y propiedad colectiva) contribuyen a generar resultados sostenibles en el tiempo. Expresiones concretas de solidaridad, integración social, y capacidad de gestión contribuyen a generar un sentido de identidad y cohesión que, unidos a la calidad del proyecto, otorgan plena satisfacción a las familias habitantes, evitando que se retiren de la cooperativa. Se asegura la habitabilidad de las viviendas en el tiempo, por las mismas familias a las que se dirigen los proyectos, mientras que en otros proyectos privados, la movilidad de las familias es alta.

La figura legal de la propiedad colectiva es coherente con el enfoque de derecho, ya que asegura la estabilidad de la familia en el proyecto, le respalda su patrimonio y evita la especulación. Una familia que posee una escritura individual, ante una necesidad económica a las que están expuestas frecuentemente por sus bajos ingresos, fácilmente hipoteca o vende su vivienda. Bajo la modalidad cooperativa, hay otros mecanismos que, aunados a la figura de la propiedad colectiva, evitan la pérdida de la vivienda, como lo es el Fondo de Socorro, mediante el cual la cooperativa respalda el compromiso de pago de todos sus asociados.

El modelo ha sido aceptado por la población, lo cual se refleja en su expansión por la región centroamericana en un período de 9 años, aún cuando se enfrentan a limitantes fundamentales como el acceso al suelo y el financiamiento, alargándose el tiempo de espera para que una CVAM realice su proyecto de vivienda. Por lo anterior, el modelo cooperativismo de vivienda tiene una alta potencialidad para contribuir en la disminución del déficit habitacional, si se atienden los problemas fundamentales mencionados de acceso al suelo y financiamiento. Es necesario un marco legal que establezca mecanismos para regular y facilitar el acceso al suelo, la institucionalidad y el financiamiento para atender la necesidad de vivienda de interés social. Sin embargo, ello no es suficiente si no está respaldado por recursos financieros para la ejecución de los proyectos habitacionales.

- El financiamiento acorde a las condiciones económicas de las familias de bajos ingresos garantiza la asequibilidad de la vivienda y la sostenibilidad del pago, manteniendo una adecuada calidad física de las obras construidas.

El cooperativismo de vivienda es una alternativa viable financieramente, pues desde un enfoque de derecho ha logrado llegar a un sector de población que, por su bajo nivel de ingresos (de uno a dos SM), no habría tenido acceso por otras vías. Mientras tanto, los proyectos privados de vivienda de interés social, aún con mecanismos de apoyo estatal, llegan a rangos mínimos de 2.6 a 4 SM.

La participación de la mujer en las CVAM (más del 70% de asociadas) demuestra cómo esta modalidad ha respondido a la necesidad habitacional de un sector poblacional vulnerable, ya que, al no ser sujetas de crédito en otras instituciones, el modelo ha significado para ellas la posibilidad única de dar seguridad a su familia, con un techo estable donde albergarse.

Las condiciones financieras aplicadas en los proyectos de vivienda han permitido que las familias no sólo accedan al crédito, sino que logren cumplir su compromiso de pago y se mantenga a cero el nivel de mora en los proyectos, lo cual plantea un éxito para la recuperación de los fondos y permitirá financiar nuevos proyectos. En este sentido, es necesario considerar un nivel de subsidio para la vivienda de interés social, de acuerdo a la situación económica y capacidad de pago de los hogares. Ese subsidio se combina con elementos aportados por las familias como lo es el

ahorro y la ayuda mutua. Entonces, los asociados no son sólo receptores de una ayuda, sino gestores de procesos, de vivienda, de propuestas y ejemplo de convivencia en sus ciudades.

Se ha demostrado que los proyectos de vivienda de interés social no tienen que ser conglomerados de casas con espacios reducidos, accesos limitados, y situados en terrenos de alto riesgo. La calidad de los proyectos de vivienda bajo la modalidad cooperativa se evidencia en la calidad de las obras, manejo de espacios, luz natural, calidad de materiales, relación entre diseños con necesidades de las personas, conciencia ambiental y niveles de satisfacción de las familias. Así, se cuenta con proyectos de vivienda que, en un período de dos a cuatro años, no ha presentado cambios en las familias que los habitan y sus viviendas han permanecido ocupadas en su totalidad.

- Las condiciones anteriores generan eficiencia en la inversión social del Estado y de organismos internacionales.

La inversión en proyectos de vivienda tiene mayor efectividad en el modelo cooperativo, ya que los resultados son sostenibles en el tiempo. Por otra parte, el nivel de subsidio requerido es menor que la inversión social necesaria para solventar problemas de gestión de riesgo o violencia social que se genera en muchos asentamientos de vivienda de interés social construidos bajo otra modalidad.

En las propuestas de ley de vivienda de interés social en los países de Centroamérica, se plantea un financiamiento estructural. Para el

caso de El Salvador, se propone destinar un 2% del Presupuesto Nacional a la vivienda de interés social. Considerando que el monto total del presupuesto para el 2012 correspondía al 26.24% del PIB, lo requerido para la vivienda de interés social, sería del 0.08% del PIB en este caso. Actualmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, se está invirtiendo entre un 2.16% al 3.85% del PIB sólo en programas de prevención a la violencia social. En El Salvador, para atender únicamente dos cárcavas (Reparto Las Cañas y Altos del Boulevard), ya van invertidos más de

3 millones de dólares en obras de mitigación. Tomando en cuenta el antecedente del convenio establecido entre el Grupo Roble y el FSV, se considera viable desarrollar programas de atención en la línea cooperativa para el desarrollo de proyectos habitacionales, con mecanismos de apoyo directos del Estado. La inversión que organismos de cooperación realicen está respaldada por los niveles de recuperación, que permiten hacer efectiva la reinversión de esos fondos en nuevos proyectos de vivienda.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones generales

De cara a lograr un efecto positivo sobre la reducción al déficit de vivienda, se recomienda, a partir de las conclusiones establecidas, generar mecanismos de apoyo al CVAM, desde políticas que faciliten el acceso al suelo para la vivienda de interés social, hasta la concreción de los proyectos habitacionales. El acceso al suelo, como la cuestión habitacional toda, requiere de recursos y la redefinición de las prioridades del gasto del Estado hacia políticas sociales inclusivas. En este marco, una expansión urbana con cierto nivel de calidad y sostenibilidad es factible si los gobiernos locales promulgan políticas de planificación, diseño y regulación que posibiliten no solamente reorientar la inversión, sino también ofrecer alternativas de vivienda para la gran mayoría.

Las alternativas a proponer deben posibilitar

Ayuda mutua + subsidio + crédito

La proporción de cada elemento debe establecerse a partir de la capacidad de pago de las familias, en cuyo caso, el subsidio se ajuste a la condición económica y de este modo se logre la asequibilidad real de la vivienda a las familias de menores ingresos. El interés y plazo son otras variables que deben ajustarse para hacer asequible el financiamiento, de tal modo que las cuotas estén bajo el alcance real de las familias. Esto permite tener carteras sanas y una recuperación que facilita la replicabilidad de los proyectos. Además, al mantener los mecanismos de propiedad colectiva como un respaldo que

el acceso crediticio de la vivienda a través de mecanismos de financiamiento que se apeguen a las necesidades de los que carecen de una vivienda y condiciones reales de pago, así como absorber a las familias cuyos ingresos son producto de economías informales y no cumplen los estándares que se les solicita para ser sujetos de créditos. Esto implica contar con un financiamiento estatal estructural, así como de la cooperación internacional, existen condiciones ya establecidas en cada país que garantizan la inversión que se pueda realizar.

En función de garantizar la asequibilidad de la solución habitacional para los sectores de menores ingresos, se identifica la necesidad de un apoyo financiero al modelo CVAM autogestionario, que combine los siguientes elementos:

garantiza el pago de la deuda cuyo compromiso es asumido por la cooperativa; es posible reducir costos administrativos y tiempo invertido, minimizando así también el nivel de riesgo del crédito.

En cuanto a garantizar la efectividad de la inversión realizada, se recomienda considerar la asistencia técnica de forma integral como parte del costo de la vivienda, para garantizar la aplicación de los pilares del modelo, ya que son las que sostienen los resultados. Esto implica, contar con la asesoría técnica, legal, social y financiera. Asimismo, se

debe profundizar en el análisis de mecanismos de apoyo al Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua para facilitar a las cooperativas organizadas y formadas que desarrollen sus proyectos de

Recomendaciones para aplicación al interior de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua

Reforzar los mecanismos que han contribuido a bajar costos en los proyectos piloto de vivienda y generalizarlos para nuevas experiencias desarrolladas bajo el modelo CVAM autogestionario. Entre estos mecanismos está la promoción y gestión del voluntariado, que ya ha funcionado como aporte en los procesos de diseño participativo, concursos de diseño arquitectónico, elaboración de planos y el mismo trabajo constructivo.

A partir de la tendencia de expansión de este modelo en los países de Centroamérica, se puede considerar negociaciones colectivas con empresas, como en el caso del cemento, para negociar beneficios a las cooperativas, como

vivienda; así también ir generando los aprendizajes para fortalecer las nuevas iniciativas que se van generando en la expansión del CVAM por América Latina.

mejora de precios y/o donaciones. Tomando en cuenta que existen casos concretos de personas que después de capacitarse en el proceso constructivo, han trabajado como obreros de la construcción en otros proyectos de infraestructura como un nuevo medio de vida. A nivel de cada país se podría trabajar en establecer empresas de servicios en la construcción, lo que aportaría a generar oportunidad de empleo y a la sostenibilidad de las acciones de los organismos cooperativistas. En lo social, se recomienda reforzar los programas formativos para la niñez y juventud, para mantener los resultados logrados de integración, cohesión y convivencia social en las futuras generaciones.

SIGLAS

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador.
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BHSF	Building Social Habitat Foundation.
CEPRODEL	Centro de Promoción del Desarrollo Local.
CECI	Centro de Estudios y de Cooperación Internacional.
CENCOVICOD	Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua "Comunidades Dignas".
COCEAVIS	Coordinadora Centroamericana de Autogestión y Vivienda Solidaria.
COVIAMJUM	Cooperativa de Vivienda de Ayuda Mutua "Juntando Manos".
COVIESO	Cooperativa de Vivienda "El Esfuerzo Solidario".
COHVISOL	Consejo Hondureño de Vivienda Solidaria.
CHSS	Centro Histórico de San Salvador.
CVAM	Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua.
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública.
EAT	Equipo de Asistencia Técnica.
FESCOVAM	Federación Salvadoreña de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.
FENECovi	Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda.
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular.
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
FNV	Fondo Nacional de Vivienda.
FSV	Fondo Social de Vivienda.
GOES	Gobierno de El Salvador.
HPH	Hábitat para la Humanidad
IDESAC	Instituto de Desarrollo Económico y Social de América Central.
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.
INACOOOP	Instituto Nacional de Cooperativas.
IVU	Instituto de Vivienda Urbano.
INVUR	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural.
MIH	Ministerio de Hacienda (El Salvador).
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones y Vivienda (Guatemala).
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala).
ONU	Organización de Naciones Unidas.

ONU-HABITAT	Oficina Regional para América Latina y El Caribe.
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
ONG	Organización No Gubernamental.
PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios.
PNPPS	Plan Nacional de Prevención y Paz Social.
RTI	Research Triangle Institute.
RUI	Registro Único de Inscritos.
SCC	Centro Cooperativo Sueco.
SM	Salario Mínimo.
USAID	Agencia de Los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
UNION-FENOSA	Unión Eléctrica FENOSA.
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AECID, Junta de Andalucía e Intendencia de Montevideo. (1999). Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas: Una historia con quince mil protagonistas. Sevilla – Montevideo.

AECID, SICA y PNUD. (2011). Información sobre el gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica 2006-2010. Clayton, Panamá. Disponible en: http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/informe_gastopublico.pdf

ABANSA. (2012). Ranking Bancario: Principales cuentas de balance a junio 2012. Disponible en: <http://www.abansa.org.sv/archivo.ashx?pub=1&codigo=325>

BCR. (2010). Informe de Estabilidad Financiera. Departamento de Investigación Económica y Financiera. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1062402348.pdf>

BID. BID apoya programa de vivienda y mejoramiento de barrios en Nicaragua. 8 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-09-08/nicaragua-fomenta-construccion-progresiva-de-vivienda,9532.html>

BID. (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe. Washington D.C., Estados Unidos.

Banco Internacional de Reconstrucción. (1995). Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional. Documento de Política del Banco Mundial. 2ª ed. Washington D.C., EE UU.

Blanco, C. (2012). Las buenas noticias del movimiento cooperativista de vivienda en Centroamérica. FUNDASAL.

BM, ONU-HÁBITAT/ROLAC y Cities Alliance. (2002). Mejoramiento de Asentamientos Precarios: Condiciones para el desarrollo de programas de amplia escala en América Central. Documento PDF. Río de Janeiro, Brasil.

CEPAL. (2012). Estudio económico de América Latina y El Caribe. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/48062/P48062.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

DIGESTYC. (2012). Resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2011 y resultados del primer trimestre del período 2000-2012. MINEC. El Salvador.

FONAVIPO. (2012). Informe de rendición de cuentas junio 2011 – mayo 2012. Disponible en: <http://www.fonavipo.gob.sv>

FUNDASAL. (2005). FUNDASAL ante la nueva Política Nacional de Vivienda. Carta Urbana N° 125, junio de 2005.

FUNDASAL. (2010). Anteproyecto Ley de Vivienda de Interés Social: Una necesidad palpable, una propuesta para el acceso de los más pobres. Carta Urbana N° 160, julio – septiembre de 2010.

FUNDASAL y PNUD. (2009). Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al Hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

Fondo Social para la Vivienda. <http://www.fsv.gob.sv/>

Galdámez, E. (2009). Principales Hallazgos de la Evaluación del Comportamiento de la Violencia y la Delincuencia en la Residencial Altavista. RTI Internacional y Centro de Estudios y Cooperación Internacional (CECI). El Salvador, Centroamérica.

Gasparini, L., Carbajal, R., Crosta, F., Fernández, G., Haimovich, F. (2007). La Distribución del Gasto Social en Nicaragua. CEDLAS – Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina.

GOES. (2011). Constitución Política de la República de El Salvador. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica/?searchterm=None>

Gobierno de Guatemala. (1993). Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

Gobierno de Nicaragua. (2005). Presentación Ejecutiva para el Plan Nacional de Vivienda de la República de Nicaragua 2005-2025. Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua. (2007). Constitución Política de la República de Nicaragua. Disponible en: <http://www.infocoop.gob.ni/images/Documentos/NormasJuridicas//Constitucion%20Politica%20de%20Nicaragua.pdf>

Gonzales, G. M. (2002). El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 122. Unidad de Estudios Especiales – CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

González, L. MOP invierte \$1.8 en reparación de cárcava Las Cañas. 14 de junio de 2011. La Prensa Gráfica. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/198634-mop-invierte-18-en-reparacion-de-carcava-las-canas>

Günther, H. (2000). Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 96. Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados". Santiago de Chile, Chile.

Marín, M. A. (2012). La problemática del territorio y las ciudades en El Salvador. Revista Estudios Centroamericanos – ECA, volumen 67, número 730, julio – septiembre 2012, páginas 385 – 408. San Salvador, El Salvador.

MH. (2010). Análisis del Gasto por Áreas de Gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales: Ejercicio Fiscal 2010. División de Integración y Análisis Global del Presupuesto. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Seguimiento_Pres_Gto_Area_Gestion/. San Salvador, El Salvador.

MH. (2011). Análisis del Gasto por Áreas de Gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales: Ejercicio Fiscal 2011. División de Integración y Análisis Global del Presupuesto. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Seguimiento_Pres_Gto_Area_Gestion/. San Salvador, El Salvador.

MH. (2012). Análisis del Gasto por Áreas de Gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales: Ejercicio Fiscal 2012. División de Integración y Análisis Global del Presupuesto. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Seguimiento_Pres_Gto_Area_Gestion/. San Salvador, El Salvador.

MICIVI. (2011). Plan Operativo Anual – POA 2012. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

MINFIN. (2012). Informes de Ejecución Presupuestaria 2009-2012. Disponibles en: http://www.minfin.gob.gt/ejecucion_presupuestaria.html. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). Anexo al Presupuesto General de la República “Marco Presupuestario de Mediano Plazo” 2010-2013. Documento PDF disponible en: <http://www.hacienda.gob.ni/marcopresupuestario/anexos-al-mpmp/MPMP%202010-2013.pdf>. Nicaragua.

MOP. MOP avanza en construcción obras de mitigación por cárcava Altos del Bulevar, San Salvador. 9 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=754&Itemid=77

ONU. (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

ONU. (2012). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

ONU– HÁBITAT. (2007). Cómo desarrollar una política del suelo a favor de los pobres: Proceso, guía y lecciones. Nairobi, Kenia. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=70

ONU– HÁBITAT. (2009). Derechos seguros al suelo para todos. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=70

ONU– HÁBITAT. (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=18

PNUD. (2010). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. El Salvador.

Prensa Libre. Vía crucis por falta de agua. 14 de mayo de 2010. Disponible en:
http://www.prensalibre.com/noticias/Viacrucis-falta-agua_0_261573900.html

SAPRIN El Salvador. (s/f). La liberalización del sistema financiero en El Salvador: Resumen. Disponible en:
http://saprin.org/elsalvador/research/els_res_financiero.pdf

SCC. (2010). Una década construyendo solidaridad y autogestión: La vivienda es un derecho, no una mercancía. San José, Costa Rica.

SCC. (2012). Producción social del hábitat en América Latina. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.

Sepúlveda, R. P., Fernández, R. (2006). Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Centro Cooperativo Sueco – SCC. San José, Costa Rica.

SSF. (2012). Tasas de interés, comisiones, recargos y cargos por cuentas de terceros. Disponibles en:
http://www.ssf.gob.sv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=257

UNODC. (2012). Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y en El Caribe. Disponible en:
http://www.cinu.mx/comunicados/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf

FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MINIMA



Reperto Santa Alegría, Calle L-B N°.7. Ciudad Delgado
Apartado Postal 421, San Salvador, El Salvador, C.A.
Tel. PBX (503): 2536-3500 * Fax (503): 2227-3953
e-mail: direccion@fundasal.org.sv
www.fundasal.org.sv

We Effect (SCC)

Oficina Regional para América latina
Apartado Postal: 594-1150, La Uruca, San José, Costa Rica, C.A.
Tel. (506): 2232-1895
www.weeffect.org/es/

