



**“45 Años por el
Derecho humano
a la Ciudad y la Vivienda”**

Carta **Urbana**

- 1.0 **INTRODUCCIÓN**
- 2.0 **PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN AL Y CA**
- 3.0 **VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DESDE LO PRIVADO**
- 4.0 **VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DESDE EL MODELO CVAM**
- 5.0 **ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE AMBAS MODALIDADES**
- 6.0 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**
- 7.0 **CRONOLOGÍA**

COOPERATIVISMO DE VIVIENDA AUTOGESTIONARIO: UN ESTUDIO DE CASO CENTROAMERICANO

En el marco de su 45 Aniversario de labores, FUNDASAL reitera la continuidad de la labor editorial para seguir generando pensamiento y debate en torno a la coyuntura en que se desarrolla la población en pobreza de El Salvador, hacia quienes enfoca su acción. Actualmente se ejecutan cinco programas diseñados para dar respuesta a la problemática del hábitat y la exclusión que afectan las condiciones de vida de muchas familias en el ámbito urbano y rural de El Salvador.

El compromiso con el cual nació FUNDASAL en 1968 continúa vigente, a través de esta serie “Carta Urbana” la Fundación seguirá abordando temas y problemas de la realidad nacional. Continuará divulgando planteamientos y acciones, difundiendo experiencias construidas con el protagonismo de la población, son la razón de ser de FUNDASAL, y a quien la institución acompaña en sus esfuerzos por superar sus limitaciones y transformar su realidad.

1.0 INTRODUCCIÓN

El Modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua Autogestionario (CVAM) se promueve activamente en toda América Latina, donde se mantienen latentes necesidades habitacionales particularmente críticas. Esto constituye una transferencia de la experiencia desarrollada por la Federación Uruguaya de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), con el apoyo de We Effect¹. En Centroamérica, el Modelo ha sido impulsado por el Instituto para el Desarrollo Económico y

Social de América Central (IDESAC) en Guatemala, el Centro de Promoción del Desarrollo Local (CEPRODEL) en Nicaragua, y FUNDASAL en El Salvador.

Tres cooperativas pioneras se volvieron objeto de un estudio de caso que busca comprobar, mediante un análisis comparativo entre proyectos de vivienda, la factibilidad del modelo como alternativa asequible de desarrollo habitacional para los sectores de menores ingresos.

2.0 PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA

Atraídos por la pujanza de la industrialización económica de los 50's, los movimientos migratorios provenientes del campo ejercieron en las nacientes urbes latinoamericanas un empuje acelerador en la dinámica urbanística que permitió un crecimiento desordenado y estructural-

mente desigual de las ciudades: la precariedad en las condiciones habitacionales se extendió y afianzó en los barrios de las clases obreras y bajas, en sombrío contraste con la proliferación de los conjuntos habitacionales privados para familias de ingresos medios y altos. En un pe-

¹ Organismo de cooperación conocido anteriormente como Centro Cooperativo Sueco (SCC).

río de cuarenta años (1950-1990), la población urbana del subcontinente pasó de constituir un 40% a un 70% de la población total.

En estos contextos de evidente exclusión y marginación, los problemas sociales son muchos y complejos, pues afectan múltiples ámbitos de la vida cotidiana de sus habitantes, provocando frustración social, estigmatización, fragmentación socio-relacional, y disminución de las posibilidades de desarrollo social, económico y humano. En ciertas ciudades de Centroamérica –como San Salvador y San Pedro Sula, por ejemplo–, el vínculo entre el hábitat precario y la violencia social es fuerte.

En estos países, los Estados impulsan políticas públicas de seguridad orientadas a invertir en programas de combate a la violencia, en lugar de redirigir sus esfuerzos a la promoción y creación de asentamientos con mejores condiciones de habitabilidad física y social, lo cual podría traducirse en ahorros para la hacienda pública en el mediano y largo plazo. Actualmente, el gasto público en seguridad nacional significa entre el 2% y 4% del PIB de las naciones centroamericanas², lo cual contrasta con las asignaciones presupuestarias correspondientes para programas de vivienda: menos del 1% de los presupuestos totales³.

Ciertos factores clave que convergen en la problemática de vivienda en la región, como la limitada integración física y social a la trama

urbana y la inseguridad de la tenencia, son producto de un proceso socio-económico y territorial de exclusión del suelo urbanizable. Las dinámicas socioeconómicas que privatizan la tierra y hacen de ella una mercancía, niegan el acceso al hábitat en la medida que la tierra con mejores condiciones urbanísticas no es asequible para los sectores de menores ingresos, quedándose estos marginados a la ocupación de terrenos periféricos, poco propicios para la habitabilidad. Bajo estas condiciones, las precariedades son múltiples, y resolverlas muchas veces no está al alcance de estas familias.

La brecha que se entreabre entre el déficit de carácter cuantitativo y cualitativo refleja ciertas dimensiones de lo anterior: para la región⁴, el cuantitativo se eleva, en promedio, a un 10% de la población, mientras que el cualitativo excede el 40-50%⁵. De alguna forma, las familias de los estratos más bajos se las arreglan para proveerse de un ‘techo’ bajo el cual ‘vivir’. El problema está en las condicionantes físicas y sociales de esa situación habitacional que se reduce a ‘tener un techo’ bajo el cual resguardarse, impidiendo el desarrollo pleno de las potencialidades humanas en entornos seguros.

El sistema financiero que otorga crédito de vivienda es uno de los mecanismos más excluyentes. Para el caso de El Salvador, el crédito habitacional por medio de las instituciones financieras formales tiene como requisito un mínimo de 4 salarios mínimos como ingreso fa-

² AECID, SICA y PNUD, Información sobre el gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica 2006-2010, 2011.

³ MHPC, Anexo al Presupuesto General de la República 2010-2013, 2010; MICIVI, Plan Operativo Anual – POA 2012, 2011; MINFIN, Informes de Ejecución Presupuestaria 2009-2012, 2012.

⁴ Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

⁵ BID, Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe, 2012.

miliar, mientras el 78% de familias con carencia de vivienda obtienen ingresos familiares inferiores a 2 SM⁶. En estos casos, la brecha de asequibilidad existente depende tanto del precio medio de una vivienda como de la factibilidad financiera de las familias. Esta brecha la componen el grueso de los sectores de más bajos ingresos en algunas ciudades importantes de Centroamérica: el 57% en Managua; el 37% en San Salvador; y el 48% en San Pedro Sula⁷.

En tanto se rige por el juego especulativo del mercado, la distribución actual de los recursos, en lugar de estar en función de la satisfacción de las necesidades básicas humanas, es inequitativa y profundiza las desigualdades sociales, de forma particular en el área urbana. La problemática entonces demanda una estrategia de acceso al suelo y vivienda de interés social bajo un enfoque de derecho ciudadano y constitucional, incluyente de todos los grupos sociales, especialmente los más vulnerables y excluidos. Para esto se necesita que desde las instituciones estatales se apoye la aprobación y cumplimiento de leyes de vivienda de interés social, complementadas por estructuras de financiamiento coherentes con las necesidades latentes.

En este ámbito, los avances en la región se encuentran a medio camino. Guatemala y Nicaragua, aunque ya han aprobado la legislación pertinente, carecen de financiamiento estructural; a El Salvador le faltan ambos, a pesar de que hay una propuesta de Ley ya presentada a la Asamblea Legislativa, con amplio consenso de diferentes sectores. Nicaragua aprobó una Ley de Vivienda en 2009, ha implementado programas subsidiarios de mejoramiento habitacional y mantiene un plan de dotación de vivienda insigne desde 2008, Casas para el Pueblo. El Salvador ejecuta una Política Nacional de Vivienda desde 2005, mientras que Guatemala ha retomado el otorgamiento de subsidios a los créditos de vivienda como línea principal de acción, con una Ley de Vivienda aprobada desde 2012. Los resultados actuales de estas medidas, no obstante, son evidentes a nivel de región: el impacto sobre el déficit ha sido débil, sino nulo, en tanto la producción de vivienda de interés social es baja y los sectores que concentran mayores carencias no son atendidos. El problema apunta, pues, a implementar medidas más permanentes, integrales, y a hacer de la vivienda una prioridad de nación.

3.0 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DESDE LOS PROYECTOS PRIVADOS

Poseer una vivienda tiene un alto precio en cualquier parte del mundo, aunque constituya un bien satisfactor de necesidades tanto humanas como sociales. Comprar una casa es visto como una inversión patrimonial entre las clases me-

dias y altas, algo que muy difícilmente las clases bajas puedan costearse, por lo que estas últimas no son consumidores potenciales para el capital constructor privado. La vivienda de interés social ha sido, consecuentemente, cubierta

⁶ DIGESTYC, Resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2011 y resultados del primer trimestre del periodo 2000-2012, 2012.

⁷ BID, 2012.

por esfuerzos gubernamentales y humanitarios (no lucrativos), siempre con un alcance limitado.

Con la crisis que atraviesa el sector construcción en los ochenta, las empresas cobran interés por la vivienda de interés social, un mercado prácticamente inexplorado. Prolifera, entonces, una dualidad innegable: complejos habitacionales cerrados, que contienen todas las propiedades de un entorno habitacional satisfactorio e incluso ‘ideal’, y proyectos de vivienda popular de bajo costo, que apenas cumplen con los requerimientos físicos mínimos de habitabilidad. En ese contexto, surge el proyecto habitacional Altavista, emblemático por sus dimensiones; su ubicación abarca tres municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)⁸. Su desarrollo contó con el apoyo de una política de financiamiento por parte del Fondo Social para la Vivienda (FSV), orientada a reactivar el sector constructivo a través de facilitar créditos para vivienda de bajo costo, asequible para familias con bajos ingresos⁹.

La Residencial Altavista cuenta con aproximadamente 75 mil habitantes en terrenos pe-

riféricos del AMSS, construida y comercializada en 5 etapas que inician en 1995 y terminan en 2008; la quinta y última fase fue la única diseñada y comercializada como barrio cerrado¹⁰. La urbanización cumple someramente con los mínimos estipulados por la normativa vigente en lo que respecta a dimensiones, características de la vivienda y equipamiento social, tomando en cuenta la dimensión del proyecto y sus habitantes. La conectividad vial contó con el apoyo de inversión estatal para su desarrollo.

Muchas de estas ejecuciones fueron viabilizadas con el financiamiento que otorgó a los constructores el Fondo Social para la Vivienda (FSV), y orientar la distribución de la vivienda construida hacia un segmento de la población de menores ingresos. Así, el Grupo Roble creó seis diferentes empresas asociadas para acceder a distintos créditos que financiaran otros proyectos similares en el área metropolitana de San Salvador. Otros incentivos por parte del Gobierno sirvieron para generar la infraestructura de servicios y conectividad: el convenio con la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantari-

Cuadro 1. Generalidades de la Residencial Altavista

Superficie	N° de casas edificadas	Densidad
243.81 há (2.44 km ²)	16,990	312 hab/há*

(*) Promedio ponderado entre las Fase I – IV, en un rango que va desde 269 hab/há en la Fase III hasta 545 hab/há en la Fase I, sin incluir la V dado que no se ha terminado de vender.

Fuente: Marín (2012), MINEC (2008).

⁸ Ilopango, Tonacatepeque y San Martín.

⁹ Nuevos Horizontes es otra residencial que surgió bajo la misma modalidad que Altavista y también fue retomada en este estudio con menor frecuencia por la disponibilidad de información.

¹⁰ Marín, Residencial Altavista: gestión privada del suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador, Revista ECA N° 730, 2012.

llados (ANDA) facilitó trámites y permisos para la introducción del servicio en la zona; se posibilitó además la negociación de los instrumentos regulatorios establecidos en el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR-AMSSA), permitiendo la reducción de los estándares urbanos y arquitectónicos; también se contó con una fuerte inversión estatal para la construcción de la carretera ruta SAL03E, la cual beneficia directamente la conectividad del proyecto¹¹.

En términos de seguridad territorial, las deficiencias en la gestión del riesgo dentro de la planificación del proyecto han provocado el surgimiento de cárcavas colindantes a los asentamientos que afectan a esta y otras residenciales locales, como Las Cañas y Altos del Bulevar, implicando desembolsos millonarios adicionales por parte del Estado en inversiones por mitigación¹².

La dinámica de comercialización de Altavista contempló la venta de las viviendas a través del FSV y la banca privada, con facilidades de financiamiento para la población con factibilidad de solvencia, cuyos ingresos mensuales van desde 2.62 hasta 3.71 salarios mínimos, no menos. El público crediticio principal de este proyecto lo conforman empleados del sector privado y público (97%); únicamente el 2.8% lo integran familias que subsisten del sector infor-

mal. Hacia 2009, el 10% (13,393) de la cartera hipotecaria del FSV correspondía únicamente al proyecto Altavista¹³.

Aspectos que se quedan relegados a un plano inexistente en la visualización de estos proyectos son la tenencia y convivencia social. La modalidad de propiedad a nivel individual fomenta la utilización de la vivienda como un inmueble sujeto a re-comercialización ante cualquier necesidad económica de las familias, o bien a ser expropiado una vez los propietarios incumplen los compromisos de pago. Ello, de una forma u otra, les fuerza al desalojo y refuerza la percepción de la vivienda como una mercancía, no un satisfactor de derechos.

Al constructor privado tampoco le interesa ir más allá de la mercantilización de la vivienda. Por lo tanto, la adquisición individual de la vivienda también condiciona el sentido de arraigo y pertenencia que los habitantes puedan llegar a interiorizar con respecto a su entorno habitacional y vecinal. El individualismo y la pobre cohesión comunitaria florecen en tanto otro tipo de valores, como la sana convivencia y la cultura de la organización, no son promovidos. Estos contextos son compatibles con bajos niveles de interacción comunitaria, evidenciables en el abandono y desatención de los espacios públicos e infraestructura social, por ejemplo, en Altavista y Nuevos Horizontes.

¹¹ Marín, 2012, pp. 386-391.

¹² La reparación de una cárcava en Colonia Las Cañas significó para el Ministerio de Obras Públicas (MOP) US\$1.8 millones en atención de riesgos; en Altos del Bulevar, otras obras de mitigación costaron US\$1.3 millones. (Fuente: MOP, MOP avanza en construcción obras de mitigación por cárcava Altos del Bulevar, San Salvador, 9 de marzo de 2011; González, MOP invierte \$1.8 en reparación de cárcava Las Cañas, 14 de junio de 2011, LPG)

¹³ Marín, 2012.

Los resultados de una evaluación-diagnóstico sobre los estándares de violencia y delincuencia juvenil en Altavista revelan que por lo menos 8 de cada diez residentes manifiestan una ‘preocupación permanente’ por la inseguridad que se vive en su mismo entor-

no habitacional¹⁴. El fenómeno de violencia y victimización, en estos casos, brotan de la segregación al interior del hábitat, caren- te de una estructuración social definida que cree lazos de armonía vecinal y desarrollo comunitario.

Fig. 1. Carteles promocionando casas en venta, en Residencial Altavista.



Fig. 2. Área recreativa en abandono, en Residencial Altos del Bulevar.



4.0 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DESDE EL MODELO CVAM

En todos los países centroamericanos existe el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda como uno que debe ser promovido y defendido desde el Estado, pues la vivienda es esencial para la satisfacción de múltiples necesidades físicas, sociales y del desarrollo. En la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos, avalada por las Naciones Unidas, se plantea que el nivel de vida adecuado al que todo ser humano tiene derecho, como mínimo, contempla la vivienda; es decir, no hay bienestar sin un hábitat adecuado¹⁵.

A nivel latinoamericano, es en Uruguay donde se gesta y desarrolla la primera experiencia del Modelo de Cooperativismo por Ayuda Mutua (CVAM¹⁶) con el apoyo del Centro Cooperativo Uruguayo (CCU), transfiriéndose posteriormente a otros países de Latinoamérica con el apoyo de We Effect. En 1968, la modalidad es incluida en la legislación uruguaya con la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda, fomentando la expansión del sistema cooperativo como alternativa de bajo costo a la obtención de soluciones habitacionales adaptables a las

¹⁴ Galdámez, Principales Hallazgos de la Evaluación del Comportamiento de la Violencia y la Delincuencia en la Residencial Altavista, RTI Internacional, 2009.

¹⁵ ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2012.

¹⁶ El acrónimo se utilizará tanto para designar al modelo de Cooperativismo como a las Cooperativas que lo han adoptado.

demandas de los destinatarios. Gradualmente, la experiencia fue transferida a otros países de Sur y Centroamérica con necesidades habitacionales específicas.

En El Salvador, las primeras cooperativas que adoptaron el modelo surgieron en 2003; en Guatemala, dos años después, en 2005; y en Nicaragua, hasta en 2007. Como lo muestra el Gráfico 1, pese al surgimiento relativamente reciente del modelo por parte del cooperativismo centroamericano, el modelo CVAM ha tenido un crecimiento destacable en tan solo 10 años: de 2 Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua formalmente constituidas en 2003, hacia 2012 han pasado a ser 43. Sólo Nicaragua y El Salvador tienen 20 CVAM cada uno.

Características del Modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua

El Modelo CVAM se basa en tres pilares fundamentales (ver Fig. 3): la metodología de tra-

bajo por ayuda mutua, el fomento de la Auto-gestión y la Propiedad Colectiva. Estos tres se erigen a partir de una visión del hábitat como un constructo multidimensional y multiefectual que sobrepasa el reducto de la vivienda, y asume la calidad del entorno habitacional como factor de cobertura de múltiples necesidades humanas.

El trabajo por Ayuda Mutua implica la incorporación de los asociados cooperativistas a la construcción del proyecto habitacional, bajo previa formación y asesoría conjunta de los Equipos de Asistencia Técnica (EAT). Los EAT agrupan a profesionales en técnicas constructivas adaptables a las condiciones físicas y territoriales locales, un aspecto que vuelve replicable el aprendizaje obtenido por las cooperativas en su propio entorno. Este componente del modelo, dado que integra a las familias como ejecutoras en el proceso, significa un ahorro para el proyecto, correspondiente a tareas constructivas.

Gráfico 1. Número de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua conformadas en la región, para 2004 y 2012.

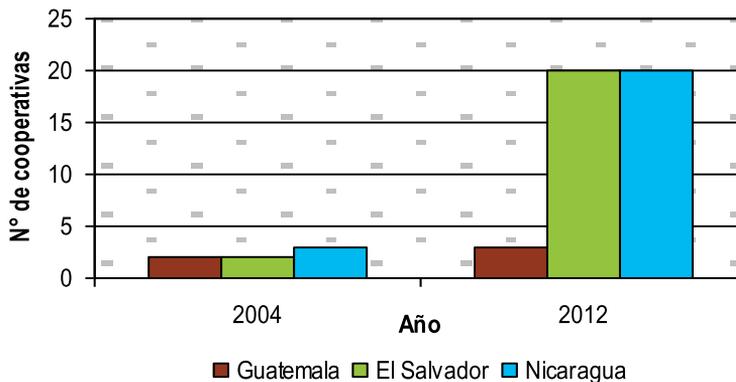




Fig. 3. Esquema de los pilares del Modelo CVAM.

El enfoque de la Autogestión plantea la transferencia de conocimientos constructivos de la Ayuda Mutua con conocimientos administrativos y organizacionales. Este bagaje fortalece la gestión de la estructura cooperativa y el proyecto en los siguientes ejes: la sostenibilidad estructural y el crecimiento organizacional. Se trata de generar y potenciar capacidades en los asociados para llevar a cabo, democrática y participativamente, la organización, planificación, administración y construcción de sus proyectos de vivienda, sin tener que recurrir permanentemente a la asesoría de los EAT. Ello requiere de la capacitación sistemática de los cooperativistas en temáticas financieras, administrativas, organizacionales, constructivas, de liderazgo y resolución de conflictos, entre otras, bajo la lógica de 'aprender-haciendo'. Ya que el énfasis está en la preparación con convivencia social, las cooperativas obtienen facultades para fortalecer su integración, manejar eventuales conflictos y administrar sus procesos de desarrollo comunitario.

Las CVAM han instituido un sistema de propiedad de la vivienda esencialmente colectivo.

Tanto el terreno como la vivienda pertenecen a la cooperativa, y cada uno de los núcleos familiares cooperativistas tiene el derecho de usar y gozar libremente de la vivienda respectiva. En los mismos estatutos que reglamentan las obligaciones de cada asociado y asociada, se encuentra institucionalizado el carácter social y humano de la concepción de la vivienda como derecho inalienable, por lo tanto, se asegura que la vivienda funja exclusivamente como satisfactor de necesidades y no como mercancía. Asimismo se evitan los abusos de poder entre participantes.

El colectivismo también es perceptible en la forma en la que la cooperativa administra sus ahorros. Antes de comenzar a pagar el crédito de la vivienda, se crea un 'Fondo de Socorro' que suma los aportes económicos de cada asociado. Si uno de ellos, eventualmente, pasa dificultades para pagar la cuota correspondiente, la cooperativa compensa hasta que el asociado puede reintegrar lo prestado. De esta forma, la cooperativa otorga seguridad en la tenencia de la vivienda, incluso cuando el asociado se vuelve insolvente por un tiempo.

5.0 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS MODALIDADES DE VIVIENDA PRIVADA Y AUTOGESTIONARIA

Se ha presentado anteriormente una descripción preliminar de las modalidades de vivienda de interés social a ser contrastadas a continuación: las iniciativas privadas y las que aplican el modelo CVAM. El estudio retoma la Cooperativa COVIESO de Guatemala, constituida en 2005 y conformada por 22 familias; la Cooperativa COVIAMJUM de León, Nicaragua, que nace en 2008; y la Cooperativa 13 de Enero, en La Libertad, El Salvador, compuesta de 34 familias. Se utilizó la información disponible sobre la Residencial Altavista como prototipo de proyecto privado. Este ejercicio está en función de los componentes esenciales del hábitat, como el acatamiento de la normativa vigente, calidad del proyecto, costos globales y asequibilidad, uso de los espacios, satisfacción de las familias, y otras divergencias. Finalmente, se evaluarán las contribuciones que aporta cada modelo a reducir la problemática de la vivienda, todo ello agregado y resumido en la Tabla 1.

Caracterización y calidad habitacional del proyecto. Una de las diferencias sustanciales entre ambas modalidades se encuentra en la misma planificación y ejecución del proyecto. En las CVAM, el diseño y planificación del proyecto se elabora entre las expectativas y necesidades de los mismos cooperativistas, con la asesoría profesional de los EAT. Esto es más que evidente en los estándares de acatamiento de la normativa existente: las CVAM consideran más importante poner el hábitat en función de su calidad de derecho y factor de desarrollo

que restringirse al cumplimiento de la normativa, que es lo que resulta menos costoso para las empresas constructoras. Esto significa fortalecer y expandir la filosofía cooperativista: la calidad de los asentamientos está reflejada en la calidad de la obra física y del ámbito social.

Los cooperativistas generan asimismo un valioso aporte con su mano de obra, el cual se complementa con el acompañamiento de la asistencia técnica, poniendo especial atención en la calidad final del proyecto y las técnicas de mantenimiento. Se estima que el empleo de mano de obra por parte de las familias genera un ahorro de hasta un 26% menos del costo total de la vivienda, en comparación a los proyectos privados. En estos, la calidad de la infraestructura habitacional está supeditada a la generación de mayor beneficio económico, ubicados en áreas de riesgo físico y/o social, donde las familias habitantes no conocen cómo dar un mantenimiento adecuado, no han participado en su construcción, y menos aún en su planificación; estos son factores que, aunados al pobre desarrollo de prácticas que fomenten la convivencia comunitaria, devienen en el deterioro o el abandono de las casas.

Criterios de asequibilidad y rentabilidad. El involucramiento autogestionario de las cooperativas en el transcurso del proceso constructivo, operativo y dinamizador del proyecto habitacional, es clave, más que todo en la designación de responsabilidades en la cooperativa con res-

Tabla 1. Criterios comparativos entre proyectos privados y de la CVAM

criterio comparativo	CVAM	Privado
Físicos y de calidad habitacional		
Área promedio vivienda	48 – 54 m ²	27 – 36 m ²
Elaboración del diseño del proyecto	Entre los cooperativistas y los EAT, en función de la calidad del hábitat.	A criterio privado, minimizador de costos.
Elementos principales y complementarios del proyecto	Viviendas, equipamiento social, zona verde, área de circulación vehicular y peatonal, zona de protección, infraestructura comunitaria y para actividades económicas de las familias.	Viviendas, equipamiento social, zona verde, área de circulación vehicular y peatonal.
Cumplimiento de la normativa	100 %	Parcial. Vacíos en la gestión integral del riesgo.
Asequibilidad y rentabilidad		
Costo por m ²	US\$220 – \$241	US\$333.19
Estructura modelo financiero	Ayuda Mutua + Subsidio	
+ Crédito	Prima + Crédito	
Tasa de interés	2 % – 10 % ¹⁷	6 % – 14.5 %
% de prima inicial	19 % (por Ayuda Mutua) ¹⁸	3 % – 30 %
Rango de ingresos familiares	1 – 2 SM	2.63 – 3.71 SM
Tasa de morosidad	0 %	18.91 %
% de ahorro que genera Ayuda Mutua y Autogestión	4 % – 26 %	No se genera.
Conformación de un Fondo de Socorro ¹⁹	Un monto o aporte de 6 cuotas mensuales.	No hay.
Satisfacción e impacto en el bienestar de las familias		
Compatibilidad de los diseños con las necesidades familiares	Alta	Baja
Nivel de conflictividad social e índices de criminalidad	Bajos	Altos
Mejoras infraestructurales observadas en proyectos ya habitados, en la vivienda y su entorno	Sí: construcción de estructuras adicionales (accesos frontales, lavaderos), mejoramiento de techos y defensas, repello en fachadas.	No: infraestructura social y comunitaria en deterioro, algunas viviendas en estado de abandono, utilización de materiales precarios para realizar ampliaciones.

Fuente: FUNDASAL y We Effect (2013).

¹⁷ Tasa de interés efectiva para las CVAM, mientras las instituciones financieras que otorgan créditos para vivienda en proyectos privados suman otras cuotas para cubrir costos administrativos o de comercialización.

¹⁸ Proviene del ahorro generado antes de otorgar el crédito. Constituye una especie de primer pago.

¹⁹ Mecanismo que ayuda a las CVAM a mantener la solvencia de sus pagos.

pecto a su propio desarrollo. En la medida que los cooperativistas van adentrándose mediante mecanismos democráticos de participación, los recursos en global se van optimizando. Se lleva a cabo una selección adecuada de los terrenos, el diseño urbanístico hace un mejor uso del suelo disponible, la calidad y el costo de los materiales a adquirir se encuentran bajo supervisión de los cooperativistas, se pretende garantizar el acceso a servicios básicos a nivel comunitario; en fin, la gestión del proyecto se distribuye uniformemente según capacidades específicas, generando ahorros que permiten posteriormente perfeccionar la visión inicial del complejo habitacional. Gestiones adicionales realizadas por las cooperativas, como la obtención de licencias o factibilidades de trabajo con las alcaldías, donaciones, negociaciones, voluntariados y jornadas solidarias, son parte de ese ahorro.

En el proceso que conlleva la autogestión, las redes que interrelacionan los más diversos esfuerzos se van coordinando con otros actores relevantes para consolidar proyectos de representatividad e incidencia política que trascienden el ámbito de la cooperativa. Ejemplo de ello es la adhesión a organizaciones de segundo grado, como la Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria (COCEAVIS), por parte de las cooperativas en cada país.

El impacto de la autogestión en la contabilización de costos define el grado de asequibilidad del proyecto cooperativista, cuyo modelo plantea ser una alternativa garante del derecho a una vivienda adecuada por parte de aquellas

familias con menores recursos económicos. También se tiene que el costo de la vivienda por la vía del crédito que se otorga a través del modelo CVAM es menor que el de los proyectos privados. Adaptarse a esta estructura de crédito específica de las CVAM conlleva una 'cultura' del ahorro y de la gestión responsable de fondos comunitarios o institucionales. Después, estos hábitos se traducen en la generalización de una 'cultura' de pago que se evidencia en una cartera crediticia sin mora y en la creación de fondos solidarios para cubrir las dificultades coyunturales de cualquier asociado, muy contrario al caso de los proyectos privados.

No hay duda que la contribución más significativa del modelo a la reducción de la problemática de la vivienda, en general, es su asequibilidad. Mientras los proyectos privados de vivienda de interés social siguen haciendo caso omiso de los sectores de más bajos ingresos, la alternativa que plantea el CVAM permite desarrollar modelos financieros capaces de cubrir las demandas habitacionales de los estratos sociales que ganan menos de 2 salarios mínimos al mes, por familia u hogar, así favoreciendo una mejora en la calidad del hábitat (y de vida) de los grupos sociales que mayores carencias de vivienda presentan; el impacto es incuestionable. Dentro de esta contribución cabe considerar los niveles de subsidio que se ven compensados por la disminución en la necesidad de inversión estatal en otras áreas poco estratégicas y de corto alcance, como el gasto en mitigación de riesgos o programas de seguridad. Contar con financiamiento estructural para proyectos de vivienda desde la moda-

lidad cooperativa permitiría tener un impacto sustancial en cuanto a cobertura y sostenibilidad del beneficio otorgado.

Satisfacción de las familias e impacto en la calidad de vida. Además de que los estatutos legales que conforman la personalidad jurídica de las CVAM, en las que se reafirma a la vivienda como un derecho y se establece el respeto a la propiedad colectiva por parte de todos, dichas estipulaciones también constituyen una especie de ‘seguro de vida’ familiar en contra del desalojo y la expropiación de la vivienda por intereses individuales y/o comerciales. El componente social que contempla la metodología de trabajo por Ayuda Mutua crea conciencia sobre métodos de convergencia de intereses y resolución de conflictos para el logro de metas comunes. En este sentido, el individualismo es reemplazado por otras dinámicas de interacción social al interior de los nú-

cleos comunitarios. En cambio, en los proyectos privados suelen prevalecer bajos niveles de cohesión vecinal y altas tasas de criminalidad y delincuencia, pues no se desarrollan esquemas de valores que unifiquen a nivel colectivo. La satisfacción de las familias con respecto a la infraestructura de esparcimiento y comunicación social incide, precisamente, en las formas en las que los habitantes interactúan y conviven entre sí, pues los espacios adecuados de desenvolvimiento personal y social evitan futuros conflictos y roces por el uso inadecuado de lo colectivo en relación al hacinamiento.

Adicionalmente, una media del 70% de la membresía en las CVAM tiene el perfil de mujeres que son también jefas de hogar, madres solteras, con empleos precarios y bajos ingresos; una caracterización socioeconómica que difícilmente les haría sujetas de crédito de vivienda para las instituciones financieras formales.

6.0 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Pese a que existe una gran diversidad de modelos que proponen atender las necesidades de la población regional en precariedad habitacional, la tendencia de la problemática del hábitat es a aumentar. De cara a esta realidad, los frutos de este estudio de caso plantean:

- Que el modelo CVAM es una alternativa viable que contribuye a reducir el déficit cuantitativo de vivienda, favoreciendo la convivencia y la gestión responsable de los recursos. Los pilares del modelo CVAM generan iniciativas locales y resultados positivos que son sostenibles en el tiempo.

Se inculca un sentido de identidad, apropiación y cohesión que garantiza la satisfacción colectiva de las familias con respecto al producto de su propio esfuerzo: el hábitat. No se debe omitir el impacto estructural que ejerce la resolución de problemas como la tenencia segura del suelo y el financiamiento, lo cual implica tener marcos legales e institucionales fuertes, que velen por el aseguramiento de estos derechos.

- Que la modalidad de financiamiento adecuada a las condiciones económicas de las

familias de más bajos ingresos garantiza que la vivienda digna sea asequible para estos sectores, en cuanto a la sostenibilidad de pago y calidad de lo construido. El modelo CVAM se basa en principios que no promueven la primacía del lucro en torno a la vivienda, sino el que sea accesible económicamente para los hogares de ingresos más bajos (entre 1 y 2 SM), quienes se han visto históricamente desamparados por la lógica mercantilista gubernamental y empresarial de la vivienda. Dado que la población más pobre es también la más vulnerable, el modelo ha logrado posicionarse como una alternativa de solución habitacional para muchas mujeres que encabezan hogares por sí mismas y sobreviven de ingresos precarios, al menos en los casos centroamericanos estudiados. El modelo CVAM es tanto una alternativa viable económicamente como inclusiva socialmente.

- El impacto que tiene la incidencia del modelo en todos los aspectos anteriormente mencionados se traslada a las arcas del Estado en ahorros por inversión social y seguridad. El nivel de subsidio necesario que podría ser redirigido hacia una política estructural de apoyo al Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua, podría ser significativamente inferior a los que requiere la inversión social en obras de mitigación y seguridad, teniendo los mismos –sino mayores– efectos en la calidad de vida de los sectores empobrecidos. Si bien ello representaría un ahorro para la hacienda pública, también constituiría un aumento en la eficiencia sobre los recursos

estatales, pues tiene mayor impacto en la reducción del déficit el modelo CVAM que los proyectos privados o gubernamentales.

Con base en las conclusiones anteriores, lo que se recomienda como primer lineamiento de política nacional de vivienda de interés social es el apoyo integral al modelo CVAM, tanto financiera como legalmente, en aspectos estratégicos como el acceso al suelo y financiamiento estructural. Ello implica poner la resolución de la problemática de la vivienda como una prioridad estatal. Se propone reproducir mecanismos de financiamiento que se adecuen a las condiciones económicas de la población con menor capacidad de pago, en la cual se concentra el grueso de las necesidades habitacionales a nivel centroamericano. En torno a lo legal-institucional, es menester promover la creación y fortalecimiento de la institucionalidad competente en el área, en aras de articular y coordinar mejor los esfuerzos que lleven al modelo CVAM a formar parte de las políticas públicas pertinentes. Hoy por hoy, todavía faltan acciones hacia la consolidación integral de la vivienda como un derecho, sea por falta de claridad en los lineamientos de las leyes vigentes o porque no existen asignaciones presupuestarias reglamentarias para la aplicación de estas. Sean cuales sean las razones medulares del problema legal, es preciso continuar apoyando iniciativas de ley para la vivienda de interés social que ya hayan sido propuestas, como el ALVIS, así como asegurar el cumplimiento de la legislación vigente en los países donde la respectiva ya ha sido aprobada.

La estructura de crédito propuesta por el modelo CVAM, al combinar el crédito con el aporte indirecto de la Ayuda Mutua (ahorro en mano de obra) y una fracción subsidiada por el Estado, resulta mucho más asequible para los hogares con fuentes de ingreso altamente precarias. Ello permite mantener carteras hipotecarias saludables, con tasas de recuperación favorables para la reproducción del modelo en mayor escala. El riesgo por impago, contra todo pronóstico, disminuye considerablemente.

Para garantizar la efectividad y eficiencia de las inversiones en proyectos ejecutados por CVAM, se recomienda que la articulación de actores de distinto origen, tamaño y área de trabajo, propicie la canalización y convergencia adecuadas de esfuerzos multi-institucio-

nales (ONG, sector privado y públicas, CVAM y otros) en pro de facilitar herramientas que favorezcan la participación ciudadana con respecto a la temática del hábitat; es decir, poner el énfasis en la voz de los que viven día a día esa dura realidad del hábitat precario. Asimismo, que la asistencia técnica aporte su conocimiento a favor de la perdurabilidad de los tres pilares que sostienen al modelo, técnica, legal, social y financieramente. De igual forma, se propone que las herramientas y metodologías que han servido para viabilizar los proyectos se sistematicen y generalicen en nuevas experiencias amoldadas a la gran diversidad de necesidades y capacidades de otros asentamientos que demandan un hábitat digno y alcanzable.

7.0 CRONOLOGÍA

DEL 1º DE MARZO AL 30 DE ABRIL DE 2013

CASALCO: Cámara Salvadoreña de la Construcción.

CONAPO: Comisión Nacional de Pobladores.

MARN: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

MCC: Corporación Reto del Milenio.

USAID: Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

VMVDU: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

VIVIENDA

Casalco lanza críticas a proyecto de ley vivienda:

Tras la consulta que realizó la Comisión de Obras Públicas de la Asamblea Legislativa en el marco del estudio del ALVIS, propuesta presentada por la CONAPO, la Casalco se pronunció para objetar sobre ciertos componentes de la ley que, aseguran ellos, pretenden “violiar derechos individuales, la libre iniciativa privada y el derecho a la propiedad”, además de proponer mayores gastos corrientes para un propósito “innecesario”. Ante lo señalado, el VMVDU realizó ciertas observaciones a ciertas estipulaciones dentro de la ley, mientras que la CONAPO enfatizó en lo urgente de su aprobación. (El Mundo, 24 de abril de 2013)

ECONOMÍA

Avanza FOMILENIO 2: Las gestiones gubernamentales para darle continuidad al segundo compacto de los Fondos del MCC para potenciar el desarrollo de la zona costero-marítima del país avanzan positivamente, gracias a la aprobación de la propuesta del Gobierno para realizar estudios y análisis de pre-inversión en la zona. Con ello, se han canalizado el primer monto de \$2.9 millones, para una oficina de FOMILENIO 2 encargada de dichas funciones. (Transparencia Activa, 4 de marzo de 2013)

SOCIAL

EUA lanzan plan por \$24,8 mill para prevenir

violencia en El Salvador: USAID lanzó el proyecto de “Prevención del Crimen y la Violencia”, enmarcado entre otros dos proyectos dirigidos a reducir las tasas de criminalidad en el país, siempre impulsados por Estados Unidos como parte del Asocio para el Crecimiento. El programa, con un monto de \$24.8 millones, trabajará directamente con jóvenes en 20 municipios considerados de ‘alto riesgo’, y en otros 35 para fortalecer las entidades de prevención de los gobiernos locales. La organización norteamericana proyecta beneficiar a más de 60 mil niños y jóvenes, además de reducir las tasas de criminalidad locales en un 5%. (LPG, 22 de abril de 2013)

MEDIO AMBIENTE

Gobierno presentó estrategia para reducir efectos de cambio climático:

Recientemente el MARN presentó la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la cual propone “desarrollar mecanismos financieros e institucionales para reducir el impacto humano y económico provocado por este fenómeno”. Ciertas medidas para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero están orientadas a restarle impacto a los efectos que está teniendo actualmente el cambio climático en el país, como el aumento de la temperatura global y el nivel del mar. Esta estrategia sentará las bases para la elaboración de un Plan Nacional de Cambio Climático, contemplada en la Ley de Medio Ambiente vigente. (Transparencia Activa, 23 de abril de 2013)