

T
330
L 864ev
Ej.1

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Economía

BIBLIOTECA C.C. ECONOMICAS



INVENTARIO 18010622



**Evaluación de la Política de Subsidio a la Vivienda Popular en
El Salvador Período 1989-1994**

Trabajo de Graduación
Presentado por:

Victoria Elizabeth López Bernal
Noemy Elizabeth Rauda Molina
María Isabel Torres

18010931

Para optar al Grado de:
LICENCIADA EN ECONOMIA

Septiembre de 1995

San Salvador, El Salvador, Centro América

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rector : Dr. Benjamín López Guillén

Secretario General : Lic. Ennio Arturo Luna

Decano de la Facultad de
Ciencias Económicas : Lic. José Adolfo Orellana Siguenza

Secretario de la Facultad
de Ciencias Económicas : Lic. Alba Bertiz Martínez Ríos

Asesor : Lic. Erick Francisco Castillo

Tribunal Examinador : Lic. Rogelio Soto Aparicio
Lic. Mario Aquino
Lic. Erick Francisco Castillo

Septiembre de 1995

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Queremos manifestar nuestros agradecimientos:

Al Lic. Erick Francisco Castillo, Asesor, por su paciencia, dedicación y esmero.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron con nosotros en este trabajo.

Vicky Noemy e Isabel

A Dios Nuestro señor por su bondad y misericordia. A Noemy e Isabel. A mis profesores a lo largo de mi carrera en particular al Lic. Celín Eduardo Meléndez. A Jacqueline y Ernesto. A mis padres. Y a mis hermanas y hermanos.

Victoria Elizabeth

A Dios Todopoderoso por su infinita bondad. A mis padres por su sacrificio. A Roger, mi amado esposo. A mi hijo Roger Mauricio. Y a todos mis parientes y amigos.

Noemy Elizabeth

Doy Gracias a Dios Todopoderoso: "Porque Jehová es bueno; para siempre es su misericordia, y su verdad por todas las generaciones". Salmo 100:5.

A mis hermanos. A mis compañeras Noemy y Vicky por su apoyo moral e incondicional en alcanzar la meta propuesta.

María Isabel

INDICE	Página
--------	--------

RESUMEN

INTRODUCCION

CAPITULO I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL	1
------------------------------------	---

1. Sistemas de Financiamiento	1
2. Fuentes y Formas de Financiamiento	8
2.1. Fuentes de Financiamiento	9
2.2. Formas de Financiamiento	10
3. Instrumentos de Financiamiento	10
4. Financiamiento al Sector Vivienda	13
5. El Sistemas de Subsidios	15
5.1. Marco conceptual sobre Los Subsidios	15
5.2. Los Subsidio como Mecanismo de Financiamiento . . .	16
5.3. Los Subsidio como Mecanismo de Financiamiento a la Vivienda	18

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DEL SECTOR VIVIENDA DE EL SALVADOR	22
--	----

1. Situación de la Vivienda y los Servicios Básicos . . .	22
1.1. Parque de Viviendas	22
1.2. Estado de las viviendas	25
1.3. Tenencia de la Vivienda	25
1.4. El estado de los Servicios Básicos	26
2. Demanda de viviendas	27

3.	Análisis de la Oferta del Sector Vivienda	30
3.1	Oferta de Viviendas	30
3.2	Marco Institucional de la Oferta	31
3.2.1	Instituciones Normativas	32
3.2.2	Instituciones de Servicio	33
3.2.3	Instituciones Ejecutoras y de Financiamiento Habitacional	34
3.2.3.1	Instituciones de Gobierno	35
3.2.3.2	Instituciones Previsionales	40
3.2.3.3	La Financiera Nacional para la Vivienda y la Asociaciones de Ahorro y Préstamo	45
3.2.3.4	Sistema Bancario	48
3.2.3.5	Organismos no Gubernamentales	49
3.2.3.6	Lotificadores	51
3.2.3.7	Otros Entes Privados	52
3.2.3.8	Alcaldías	53
3.2.4	Mercado Informal	54
4.	Déficit de viviendas	55
4.1	Déficit Cuantitativo	55
4.2	Déficit Cualitativo	56
4.3	Causas del Déficit de Vivienda	57
4.3.1	Factores Demográficos y Socio- económicas	57
4.3.1.1	Factores Demográficos	57
4.3.1.2	Ingresos	58
4.3.1.3	Desempleo	60

4.3.1.4.	Inflación, Desarrollo Urbano y Disponibilidad de Suelo para la Vivienda	62
4.3.1.5.	Los Margenes de Ganancia	65
4.3.1.6.	Materiales y Tecnologías de la Construcción	65

CAPITULO III

DISEÑO DE LA POLITICA DEL SECTOR VIVIENDA EN

EL SALVADOR 1989-1994	67
---------------------------------	----

1.	Orientación de la Política Social del Plan de Gobierno. Período 1989-1994	67
1.1.	Postulados	67
1.2.	Objetivos y Políticas	68
2.	Objetivos del Sector Vivienda	69
3.	Políticas del Sector Vivienda	70
4.	Metas para el Sector Vivienda	74
5.	Estrategias del Sector Vivienda	74
6.	Medidas y Acciones	76
6.1.	Aspectos Institucionales	76
6.2.	Demanda de Viviendas	79
6.3.	Oferta de Viviendas	80
6.4.	Normas y Tecnología	81
6.5.	Financiamiento	81
6.6.	Capacitación	82

CAPITULO IV

EVALUACION DE LA POLITICA DE SUBSIDIO A LA VIVIENDA

POPULAR	84
1. Aspectos Generales	84
2. Financiamiento a la Vivienda por parte del Sistema Financiero	86
3. Fuentes de Ingresos. Los Certificados de Depósitos para la Vivienda (CDVIV)	89
4. Marco Institucional	92
4.1. Cambios Institucionales	92
4.2. El papel del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)	97
4.3. El Papel de las Previsionales	99
4.4. El Papel de los Organismos No Gubernamentales (ONGs)	100
5. Programas Desarrollados	102
5.1. Programa de Contribuciones para la Vivienda	103
5.1.1. Descripción	103
5.1.2. Cuantificación de los Resultados	110
5.2. Otros Programas Desarrollados	115
5.2.1. Programa de Escrituración en terrenos de FONAVIPO	115
5.2.2. Programa de Escrituración Masiva	116
5.2.3. Otros	117
5.3. Fuente y Destino del Financiamiento	119

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	130
1. Conclusiones	130
2. Recomendaciones. Elemento para una Política de Vivienda Popular para el Largo Plazo	137
2.1 Lineamientos	137
2.2 Elementos sobre Desarrollo Urbano y Disponibilidad del Suelo	142
2.3 Elementos respecto al marco Institucional	146
2.4 Elemento relativo al financiamiento	147
2.4.1 Fuentes y Mecanismos de Financiamiento para la vivienda	148
2.4.2 Fuentes y Mecanismos de Financiamiento Para el Mercado de Vivienda	150
2.5 Elementos sobre Materiales y tecnología	155

BIBLIOGRAFIA

LISTA DE CUADROS

- No.1. Parque de Viviendas en el Area Urbana y Rural. Período 1980-1989.
- No.2. Unidades Habitacionales y Población del Sector Informal de Vivienda en el Area Metropolitana de San Salvador. Año 1985.
- No.3. Demanda Estimada de Vivienda. Año 1988.
- No.4. Oferta de Viviendas en el Sector Formal. Período 1985-1991.
- No.5. Déficit de Viviendas en El Salvador. Año 1988.
- No.6. Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda en El Salvador. Período 1988-1994.
- No.7. Contribuciones Asignadas en el Plan Piloto Finca Argentina. Año 1992. (Ingresos y montos en ¢).
- No.8. Contribuciones Habitacionales y Monto (En mill. de ¢).
- No.9. Contribuciones Habitacionales por Departamento. Año 1993.
- No.10. Familias Beneficiadas con el Programa Modalidad NAOS. Año 1994.
- No.11. Créditos Otorgados por Líneas de Créditos.
- No.12. Créditos Aprobados por Líneas. Año 1993.
- No.13. Creditos Colocados al mes de junio de 1994. (En ¢).

Cuadros Anexos

- No.1. Población Total de El Salvador Urbana y Rural 1950-1992
- No.2. Hogares en Situación de Pobreza en el Area Metropolitana de San Salvador. Período 1976-1990 (En %)
- No.3. Remuneraciones al Sector Privado en el Area Metropolitana de San Salvador. Julio de 1992 (en ¢/hora)
- No.4. Distribución del Ingreso Familiar en El Salvador. Año 1990.
- No.5. Inflación Promedio Anual en El Salvador 1980-1990 (Base diciembre 1978)
- No.6. Poder Adquisitivo de una Familia Urbana Respecto a la Canasta de Mercado. Período 1986-1991 (En ¢)
- No.7. Gasto Mensual de la Canasta de Mercado. Período 1989-1991 (En ¢)
- No.8. Tenencia de la Vivienda en El Salvador. Período 1980-1989.
- No.9. Evolución de los Precios de los Materiales de Construcción. Período 1985-1988 (en %)
- No.10. Viviendas Construidas con Financiamiento de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo por rangos de precios. Período 1964-1988.
- No.11. Financiamiento para Construcción de Viviendas por parte de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Período 1984-1992 (Monto en miles de ¢)
- No.12. Financiamiento de Corto Plazo para vivienda otorgados por las Financieras durante 1993 (En miles de ¢)

- No.13. Créditos para Adquisición y Construcción de Viviendas por Parte del Sistema Financiero. Período 1989-1994
- No.14. Créditos Otorgados por el Sistema Financiero para Compra de Viviendas. Período 1993-1994 (monto en mill. de ¢)
- No.15. Financiamiento de Viviendas Nuevas a Largo Plazo por Institución durante 1993 (monto en miles de ¢)
- No.16. Financiamiento para Vivienda Otorgado por Instituciones Previsionales. Período 1990-1993.
- No.17. Financiamiento para Vivienda otorgado por el INPEP. Período 1979-1988 (monto en miles de ¢)
- No.18. Viviendas Financiadas por el FSV. Período 1980-1988.
- No.19. Viviendas Financiadas por el IPSFA. Período 1985-1993
- No.20. CEDEVIV Captados y Colocados por Bancos y Financieras. Período 1991-1993 (Monto en miles de ¢)
- No.21. Financiamiento para la Adquisición de Viviendas según Fuente de Recursos, año 1993 (monto en mill. de ¢)
- No.22. Resultados de la Primera Fase de Depuración de Inventarios.
- No.23. Ventas y Reservaciones Enero-marzo de 1994
- No.24. Parámetros para establecer el Plan de Refuerzo

RESUMEN

La vivienda es una de las principales necesidades básicas de la población, pero existen en el país una serie de variables sociales y económicas que han imposibilitado el acceso a los sectores de bajos ingresos a una solución habitacional digna, tales como: el crecimiento de la población, la concentración de ésta en el área metropolitana, el alto costo de las viviendas, de los servicios y de los materiales de construcción y la baja capacidad de pago de las familias por los bajos salarios y pérdida de poder adquisitivo.

A raíz del Programa de Ajuste Estructural (PAE), el rol de Estado cobra un matiz diferente y asume a partir de la década de los 90, el rol de facilitador y promotor del desarrollo económico y social. Dentro del aspecto social, la vivienda adquiere singular importancia, pues no solo refleja el acceso a uno de los servicios básicos de la población, sino que a su alrededor se movilizan otra serie de factores tales como transportes, comunicaciones, servicios financieros, impuestos, etc.

La política de vivienda diseñada para el período 1990-1994 planteaba como objetivos: a) Contar con un sistema de vivienda en donde el Estado participe como ente coordinador, normador y facilitador del sector privado oferente de viviendas; b) Contar con un sistema administrativo de apoyo que elimine la marginalidad en la adquisición de viviendas; c) Desarrollar un sistema financiero y de subsidios habitacional, con una amplia cobertura en el acceso a fondos de financiamiento para la vivienda popular.

Dentro de este marco, las acciones en este período se han orientado a modernizar y reordenar aspectos institucionales, técnicos, legales y financieros con el propósito de consolidar el sistema habitacional. En este sentido, se han producido en el país cambios en el sector vivienda importantes. No obstante los diferentes cambios que se han producido, el marco institucional para la ejecución de la política de vivienda, sigue adoleciendo de fallas fundamentales: primero, no se han establecido los mecanismos de coordinación permanentes con otras instituciones que inciden en la ejecución de los programas de vivienda; y segunda, la ausencia de una real participación de los distintos sectores sociales involucrados en la problemática de la vivienda. Por otra parte, los resultados de la política de subsidios hasta 1994 son insuficientes considerando las necesidades existentes de vivienda popular, lo cual se explica por la necesidad que existe para el caso de comunidades, de estar de alguna manera organizadas para poder acudir a una institución y postular al programa de contribuciones.

El Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO) fué creada precisamente para desarrollar el programa de contribuciones habitacionales para los sectores de bajos ingresos; pero ésta ha tenido una serie de deficiencias en la parte administrativa, técnica y operacional que se refleja en la poca cobertura que ha tenido hacia los sectores populares, en el desfase en la ejecución del programa, en la poca captación de recursos financieros y en la descoordinación institucional. Un aspecto que ha incidido en el bajo cumplimiento de las metas es el poco interés de los constructores privados por los programas de vivienda populares.

El Programa de Contribuciones involucra el otorgamiento de un subsidio directo a la población, diseñado para favorecer a las familias que perciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos. La estrategia de este programa pretende resolver el problema de la vivienda con una perspectiva integral y a diferencia de soluciones pasadas propone una actuación conjunta entre el esfuerzo de las familias y un aporte del Estado.

El Programa de Contribuciones cuenta con cuatro modalidades: a) Acceso básico que consiste en proporcionar acceso a los terrenos del Estado, en ese marco se está desarrollando el Programa de Parcelaciones Municipales ; b) Mejoramiento de Barrios, en que la población meta son las familias ubicadas en asentamientos o lotificaciones ilegales; c) Mejoramiento Individual, se desarrolla a través de un proceso transparente y no discriminatorio en función de la contribución de las familias que demandan viviendas y d) Acceso a Vivienda Existente para aquellas familias elegibles que habitan en mesones o similares, que no posean un terreno ni vivienda

El Programa de Contribuciones tuvo atrasos en su ejecución, a diciembre de 1994 tenía dos años y medio de estar en funcionamiento, por lo que sus resultados son bastante limitados en términos de su incidencia en reducir la magnitud del déficit habitacional, a pesar de contar con suficientes recursos, ya que a FONAVIPO se le transfirieron los terrenos e inmuebles propiedad del ex-IVU, pero que no pudieron ser vendidos completamente .

INTRODUCCION

El Salvador por más de una década, ha sufrido una crisis económica causada por varios factores, tanto internos como externos y los efectos de esas crisis se han acentuado en mayor cuantía en la población de escasos recursos.

Una de las necesidades primordiales básicas de que se han visto privadas las familias de bajos recursos, es la obtención o la tenencia de una vivienda digna, que cuente con el espacio distribución y servicios básicos adecuados; dando origen a la proliferación y expansión de los asentamientos populares no legalizados, tugurios, zonas marginales, etc.

Sobre el acceso a la vivienda y a manera de ejemplo cabe mencionar que mas de 700,000 salvadoreños tienen una vivienda de tipo informal, o sea aquel tipo de viviendas construidas en lotes vacantes, sin títulos de propiedad, con materiales improvisados tales como paredes de cartón o láminas, bahareque, adobe y pisos de tierra; y sin la infraestructura adecuada y los servicios básicos. Dentro del área urbana cerca del 50% del total de viviendas son informales y en el sector rural esta cifra alcanza cerca del 70%, lo que significa que en todo el país más de 550,000 casas han sido construidas por la misma gente que las habita con sus propios métodos y recursos.

El crecimiento de la población salvadoreña tanto por causas naturales como por el fenómeno de la migración campo-ciudad, han

generado incrementos en la demanda de viviendas la cual no ha podido ser satisfecha por el sector productor formal de viviendas. Esta situación ha dado origen a un alto déficit habitacional que afecta mayoritariamente a la población que percibe ingresos bajos, encontrándose con un déficit acumulado total de viviendas de cerca de medio millón de viviendas hacia finales de la década de los ochenta, lo que se ha convertido en un problema de grandes dimensiones, si se toma en cuenta que el sector formal produce anualmente alrededor de 12,000 soluciones habitacionales o sea ni el suficiente para cubrir las necesidades de vivienda derivados del crecimiento poblacional.

En El Salvador, la dotación de viviendas a los estratos bajos de la población no se ha podido satisfacer debido a factores de tipo estructural y coyuntural (bajos niveles de empleo, salarios e ingreso, concentración de la riqueza, crisis económica, la guerra, desastres naturales, etc). A lo que habría que agregar, altos precios de las viviendas, tasas de interés, plazos establecidos por el oferente. En general, el financiamiento para la adquisición de vivienda ha sido orientado fundamentalmente a los estratos medios y altos de la población.

Como parte del Plan de Gobierno del período 1989-1994, se diseñó el Plan Nacional de Vivienda, el cual pretendía elevar la calidad habitacional de la población, especialmente la que vive en extrema pobreza y se destaca que el problema de la vivienda, será atendido por el sector público como facilitador y el sector privado como productor, generando condiciones para un mercado ágil, eficiente,

lucrativo para el sector privado y de beneficio social para los adjudicatarios de vivienda.

El Plan Nacional de Vivienda se centró fundamentalmente en la vivienda popular y pretende por medio de la política de subsidios eliminar la marginación de la población que vive en extrema pobreza. Dicha política está siendo ejecutada mediante el Programa de Contribuciones Directas a las familias o comunidades que a través de organismos no gubernamentales lo solicitan, y que cumplan con los requisitos necesarios para tener derecho a la contribución que a manera de subsidio le otorga el Fondo Nacional de Vivivienda Popular (FONAVIPO), institución encargada de ejecutar la política de subsidio a la vivienda popular. En el mes de junio de 1992 y enmarcado en la política de privatización de Instituciones del Estado se disuelve el Instituto de Vivienda Urbana y la Financiera Nacional de la Vivienda, cuyos patrimonios pasaron a formar parte de FONAVIPO.

La Política de Subsidios Directos a la Demanda se constituye en un mecanismo de gasto público y asignación de recursos por parte del Estado u otras fuentes. Esta política, encierra en teoría un contenido social ya que pretende atender la demanda habitacional de la población que no puede aspirar a obtener una vivienda de las que construye el mercado formal de vivienda (empresas constructoras).

El interés de la presente investigación radicó en demostrar la poca cobertura y limitados alcances logrados con la puesta en práctica de la Política de Subsidios a la Vivivienda, se consideró que era

importante y trascendente realizar un estudio acerca de la forma como se ha ejecutando el programa, ya que este ha sido uno de los más importantes que está realizando el Gobierno dentro de su política de compensación social para mejorar la situación de pobreza en la que se encuentra cerca del 70% de la población.

En ese sentido, el objetivo general del trabajo ha sido: a) Evaluar la efectividad de la política de subsidios a la Vivienda Popular, puesta en práctica durante el período 1989-1994. Como objetivos específicos: a) Investigar los obstáculos/limitaciones de índole económico, crediticio, técnico y legal del programa de subsidios para la vivienda de tipo popular; b) Analizar la participación del Estado como ente normador y el grado de involucramiento del sector privado encargado de producir y ejecutar los proyectos de vivienda a los sectores populares y c) Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos, metas, acciones y otros aspectos relacionados al programa de subsidios habitacionales.

Las hipótesis que se plantearon son las siguientes:

a) El Programa de Contribuciones Habitacionales como eje central de la política de subsidio ha tenido diferentes obstáculos/limitaciones de índole económico, institucional, técnico y legal que ha incidido en la poca cobertura del mismo.

b) El Estado como ente normador y el sector privado como productor y comercializador de vivienda de tipo popular han limitado el acceso a soluciones habitacionales de los estratos de la población de bajos

ingresos.

c) El ahorro exigido a la población calificada, el subsidio directo a la vivienda por parte del Estado y el crédito complementario enmarcado dentro de la política de subsidio a la vivienda han sido insuficientes para la obtención de una solución habitacional digna.

El presente estudio se realizó en base a la siguiente metodología: investigación bibliográfica, tales como libros, tesis, revistas, boletines y memorias de las Instituciones vinculadas con el sector vivienda. Se realizaron además visitas a las instituciones directamente involucradas con el problema de la vivienda popular con el propósito de conocer el Programa de Contribuciones para la Vivienda y obtener información sobre beneficiarios, monto de subsidios otorgados, procesos de calificación, montos de financiamiento, problemas y otros aspectos relevantes al tema.

Para fines de lograr los objetivos del trabajo y comprobar las hipótesis, el presente trabajo se estructuró en cinco capítulos: en el primer capítulo se desarrolla todo el marco teórico conceptual en lo relativo al financiamiento y en particular sobre los subsidios; en el segundo capítulo se hace un diagnóstico de la problemática del sector vivienda ante de implementarse el Plan de Vivienda (demanda de vivienda, oferta de vivienda, estado de las viviendas, déficit de vivienda, etc); en el tercer capítulo se presenta el diseño de la política de vivienda que sirvió de referencia para evaluar la política de subsidio a la vivienda popular; el cuarto capítulo se evalúa el cumplimiento de objetivos,

metas, recursos asignados, marco institucional, etc; y finalmente en el último capítulo se plantean las conclusiones y recomendaciones respectivas del trabajo.

Los alcances del trabajo se resumen en haber podido analizar los beneficios y las limitaciones de la Política de Subsidio a la Vivienda Popular, haciendo un análisis comparativo de la participación de los Bancos y Financieras con el Estado en cuanto a su contribución a solventar el problema de la vivienda en el país. La principal limitación presentada en el desarrollo de la investigación giró alrededor de la dificultad de obtener información de las instituciones involucradas en este campo.

CAPITULO I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Este capítulo contiene la base teórica que sustenta el presente trabajo, el cual parte de un análisis global del sistema financiero, las fuentes, formas e instrumentos utilizados tradicionalmente en el sistema de financiamiento, haciendo énfasis en la utilización del subsidio como mecanismo de financiamiento en general y para el sector vivienda en particular.

1. Sistemas de Financiamiento

En toda economía existe la necesidad de crear sistemas de financiamiento capaces de captar y transferir en forma eficiente el dinero para financiar las actividades productivas y todas aquellas que son necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población.

En ese sentido, los sistemas de financiamiento consisten en el conjunto de mecanismos combinados tales como instituciones, personas y acciones mediante los cuales se pueden obtener los recursos monetarios para ser utilizados en adquirir bienes de consumo o de inversión y que se relacionan dentro del mercado financiero. "El mercado financiero comprende tanto la oferta como la demanda de fondos y valores de toda clase, sin importar plazos ni usos a que

se destinen"¹. Entre las instituciones que conforman el sistema financiero están la Banca Central, los Bancos Privados, Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, los demás intermediarios financieros no bancarios, las Instituciones Previsionales y las Compañías de Seguro entre otras.

En todos los países existe un organismo que funciona como Banco de Bancos y se denomina Banca Central o Banco Central que es la institución mediante la cual un gobierno ejerce las funciones de controlar el sistema monetario y crediticio. Los Bancos por su parte, son instituciones que realizan operaciones financieras tales como recibir depósitos del público ahorrante y otorgar préstamos; las Asociaciones de Ahorro y préstamo son también instituciones con funciones muy similares a las de los Bancos, a excepción de que en algunos países estas Asociaciones han orientado su accionar principalmente al financiamiento de viviendas.

Entre las demás instituciones financieras e intermediarios financieros no bancarios se agrupan todas aquellas empresas que brindan financiamiento básicamente con recursos provenientes de organismos internacionales. Los recursos de las Instituciones Previsionales, provienen de la captación de recursos por medio de las retenciones o cotizaciones de los trabajadores y aportaciones patronales, las Compañías de Seguros participan en el mercado

¹ Girón, Sabelio Armando. "El mercado de Capitales de El Salvador". Tesis de grado. Universidad Nacional de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas. Octubre de 1973. Pág. No.17.

financiero ya que algunas veces emiten títulos valores para captar recursos o colocar recursos en el mismo.

Las operaciones que se realizan en el sistema financiero, comprenden los créditos comerciales que consisten en las transferencias de dinero, bienes y servicios a cambio de una promesa de pago en el futuro y que generalmente no es controlada por las autoridades monetarias legalmente instituidas; y así como también las operaciones de usura que se realizan al margen de la ley.

Una parte del mercado financiero representa el funcionamiento del mercado monetario o de dinero, el cual comprende la oferta y demanda de fondos de corto plazo; es decir, aquellos recursos que presentan la característica de ser altamente líquidos y la movilización de estos se realiza mediante depósitos girables por cheque, letras de cambio y otros documentos representativos de obligaciones o deudas a corto plazo².

Los sistemas financieros son utilizados por los diferentes sectores económicos para ejecutar los diferentes planes, programas y proyectos ya sean de tipo económico y social. Es por eso que cada sector de la actividad económica y del área social tienen su propio sistema de financiamiento.

² Ibid. Pág. No.18.

El financiamiento formal del sistema financiero es posible debido a la captación de recursos transferibles que para el caso de los Bancos lo constituyen fundamentalmente los depósitos efectuados por las familias en concepto de ahorro y este es la principal fuente de recursos transferibles o sea aquella parte del ingreso familiar que no se gasta en consumo y que es depositada en una institución bancaria. Estos depósitos pueden ser depósitos a la vista, a plazos, en cuenta de ahorro o en divisas.

Se entiende como depósitos a la vista las cantidades de dinero que se depositan en cuenta corriente y que pueden retirarse del Banco en cualquier momento sin previo aviso. Los depósitos a plazo, difieren de los anteriores en que para su retiro requieren de un aviso previo, dependiendo de como se haya consignado en el certificado correspondiente. Los depósitos en cuenta de ahorros son aquellos que pueden ser retirados por los depositantes en cualquier momento.

Los que se efectúan en cualquier tipo de moneda extranjera, se denominan depósitos en divisas. Los títulos valores tales como bonos o cédulas hipotecarias, préstamos del Banco Central, préstamos externos y donaciones, así como las cotizaciones efectuadas a las Instituciones Previsionales constituyen fuentes de recursos transferibles comunmente utilizados en el financiamiento.

Los bonos poseen garantía de largo plazo a una tasa de interés fija y pueden ser irredimibles, garantizados y no garantizados. Las

cédulas hipotecarias son títulos que coloca y emite una institución hipotecaria y puede tener una garantía general o especial.

Los préstamos del Banco Central, constituyen la principal fuente de financiamiento interno para la realización de las actividades productivas y de inversión de un país. Esta institución crea líneas de créditos específicas para cada sector económico y se puede tener acceso a dicho crédito a través de las instituciones del sistema financiero oficial.

Otra forma de captar recursos transferibles son los préstamos externos, que constituyen el auxilio complementario al cual un país acude cuando el financiamiento interno es insuficiente para realizar los diferentes programas; estos se conceden de un país a otro y generalmente se otorgan bajo condiciones específicas que generan dependencia del país deudor respecto al país que otorga el préstamo.

Las donaciones son aportaciones brindadas sin reembolso ya sea de manera interna por parte del Banco Central de un país o con recursos provenientes de organismos internacionales así como de gobiernos, instituciones o personas para financiar una actividad determinada.

Las operaciones que realizan tanto los Bancos como las Instituciones financieras se clasifican en activas y pasivas; siendo las pasivas, aquellas actividades que son dirigidas a la captación de recursos transferibles. El otorgamiento de créditos por parte de las instituciones encargadas de intermediar entre los oferentes y

demandantes de recursos financieros (intermediarios financieros); así como la compra de títulos de crédito que son los documentos que contienen la aceptación del pago de una obligación, constituyen las denominadas operaciones activas. Estas se realizan a un plazo y a una tasa de interés determinada.

Entre los plazos se pueden señalar, el corto, mediano y largo plazo. Dentro de los créditos a corto plazo se encuentran los préstamos personales que se brindan sin garantía colateral par fines específicos tales como gastos corrientes y movilización de bienes y servicios a un plazo de hasta 3 años y que son cancelados usualmente mediante cuotas fijas y sucesivas mensuales. Los créditos de mediano y largo plazo son atendidos por el mercado de capitales el cual se especializa en atender la oferta y demanda de recursos financieros, especialmente para fines productivos, para inversión, así como para satisfacer la demanda de capital de operación o de trabajo de las empresas del sector privado. Dentro del mediano plazo se sitúan todos aquellos mutuos hipotecarios otorgados a un plazo de 3 y hasta 10 años generalmente. Los instrumentos de financiamiento utilizados por el mercado de capitales tienen una liquidez menor que los instrumentos utilizados en el mercado de dinero.

En El Salvador, la actividad de financiamiento se realiza a través del sistema financiero nacional el cual comprende dos subsistemas claramente definidos, siendo los siguientes:

a) El Sistema Financiero Formal conocido también como sistema financiero oficial, denominado de esta manera por haber sido instituido mediante la Ley de la República. La Superintendencia del sistema define como tal al conjunto de instituciones que habitualmente dedican sus actividades total o parcialmente a la intermediación financiera de conformidad con la ley.

b) El Sistema Financiero no Oficial (IFNOS), el cual está constituido por un conjunto de entidades que intervienen en la intermediación financiera bajo diversas formas jurídicas, sin regulaciones de la Superintendencia del Sistema Financiero, ni del BCR; actúan bajo lineamientos del Código de Comercio o en base a reglamentos y leyes específicas, bajo la supervisión de la Superintendencia de Sociedades Mercantiles o del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP).

La gestión crediticia realizada por estos intermediarios financieros no se contempla dentro del contexto del programa monetario financiero del BCR y por esta razón poseen autonomía relativa en el diseño de sus políticas financieras internas. Muchos de los IFNOS desarrollan programas asistencialistas, es decir que en algunos casos el servicio crediticio va acompañado de programas de asistencia técnica, los programas de crédito que realizan son de tipo no convencional en relación con el sistema bancario. Los fondos con que realizan la actividad de financiamiento provienen de origen externo, principalmente donaciones de organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo

Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

Los IFNOS, surgen como una alternativa de acceso al crédito por parte de las pequeñas unidades económicas productivas debido a que el financiamiento brindado por el sistema financiero formal se concentra principalmente en los grandes productores y en actividades de agroexportación.

Como parte de los IFNOS también se incluyen a los intermediarios financieros informales compuestos por personas y empresas que brindan financiamiento sin contar con legalidad jurídica como por ejemplo prestamistas individuales (usureros), casas comerciales, montepíos, créditos de empresas y comerciantes.

2. Fuentes y Formas de Financiamiento

El término financiamiento, entendido como la provisión de dinero cuando y donde se necesite³. involucra la interrelación de un conjunto de instituciones, fuentes y formas de financiamiento necesarios para hacer posible la actividad de proveer los recursos monetarios, a través del mecanismo del crédito en las áreas o actividades económicas y sociales donde sean requeridos.

³ Brand, Salvador Osvaldo. "Diccionario de las Ciencias Económicas y Administrativas". Pág. 140.

2.1. Fuentes de Financiamiento

Las principales fuentes de financiamiento son las siguientes: a) El sector público, b) El sector privado y c) El sector externo.

Dentro del sector público se incluyen a todas aquellas instituciones financieras que constituyen el sistema financiero oficial, entre las que se pueden mencionar: la Banca Central, el Sistema Bancario Público, la Banca de Fomento y las instituciones de valores, que tienen entre otras funciones, el otorgamiento de créditos de diferente tipo dependiendo de las necesidades de los usuarios y de las líneas de financiamiento a las que se dedican.

Las fuentes de financiamiento privado, la constituyen en primer lugar, los Bancos privados, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las Compañías de Seguros, los intermediarios financieros no bancarios y las personas que realizan actividades financieras, aunque éstas sean fuera de la ley.

En cuanto a las fuentes de financiamiento externa, éstas la constituyen todas aquellas instituciones financieras internacionales, tales como, el Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Fondo Monetario Internacional entre otros. Se incluyen además, en este tipo de fuentes, los préstamos que se otorgan con recursos provenientes de un país a otro.

2.2. Formas de Financiamiento

Las Formas de Financiamiento, son el conjunto de condiciones necesarias para brindar y obtener crédito. Se mencionan entre ellas, los montos, los plazos, tasas de interés y garantías. Estas condiciones varían dependiendo de la institución que otorga el crédito, del usuario que lo solicita que puede ser otra institución y del destino al que se oriente el crédito. En cuanto a los montos, éstos también varían dependiendo del tipo de actividad o proyecto que se trate.

Al hablar del plazo del crédito, éste puede ser de corto plazo (usualmente un año), de mediano plazo y largo plazo y se utilizan para el consumo o inversión. Cuando se otorga para inversión se convierte en capital⁴. El crédito también se utiliza para solucionar problemas sociales tales como la salud, educación y vivienda entre otros, pero esta actividad es la que menor rentabilidad ofrece, debido a que la recuperación del crédito se da en el largo plazo.

3. Instrumentos de Financiamiento

Los principales instrumentos utilizados en los sistemas de financiamiento son los siguientes: a) mecanismos de captación de recursos, b) mecanismos de otorgamiento de créditos y c) la tasa de

⁴ Girón, Op.cit. pág. 30.



interés.

En la captación de recursos pueden señalarse, los depósitos que el público hace en el sistema bancario y en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (operaciones pasivas), el ahorro forzoso realizado por los trabajadores dentro de las Instituciones de Previsión Social, los préstamos y donaciones tanto internos como extenos. Otros instrumentos financieros que usualmente se usan para la captación de recursos son: emisiones de bonos, préstamos interinstitucionales, convenios, contratos con garantía prendaria, subsidios especiales, colocación de títulos valores, etc.

En cuanto al otorgamiento de créditos, éste puede ser utilizado de muchas formas, es por esto que existen líneas de financiamiento específicas como por ejemplo para la industria, el comercio y los servicios y que se dan en el corto, mediano y largo plazo.

Las tasa de interés es el principal instrumento que incide en la captación y otorgamiento de recursos y se concibe como el precio que se paga por el uso del dinero ajeno a través del instrumento del crédito. Asimismo, representa el estímulo tanto para los ahorrantes como para los inversionistas.

En términos de la política económica que rige un país, la tasa de interés puede establecerse en condiciones de mercado como resultado de la oferta y demanda de los créditos, en forma regulada cuando es establecida por la máxima autoridad monetaria o también en

condiciones de subsidio (a un precio inferior al del mercado).

La tasa de interés en términos de la actividad financiera que se realiza, puede ser activa y pasiva, positiva o negativa.

La tasa de interés activa es aquella que se paga por el uso del crédito y es pagada por el inversionista o acreedor de una institución financiera; la tasa de interés pasiva es la que se paga por la captación de recursos, es decir la utilidad que el ahorrante recibe por diferir su consumo.

La tasa de interés positiva es aquella que se establece tomando en cuenta la tasa de inflación existente que para efectos de rentabilidad, tiene que ser menor que la tasa de interés establecida. La tasa de interés real negativa, es aquella que se fija nominalmente por debajo de la tasa de inflación.

Cuando la tasa de interés es positiva, representa un premio para el ahorrante por haber diferido su consumo, mientras que para el inversionista representa el costo por prestar, asimismo, representa el nivel mínimo de rentabilidad que debe obtener en los proyectos de inversión.

Las tasas de interés negativas son para los ahorrantes, el castigo por diferir el consumo, y para los inversionistas representan un estímulo para invertir pues sus ganancias se incrementan.

La tasa de interés en condiciones de subsidio, son aquellas que se establecen nominalmente a un precio menor que la tasa de interés real existente en el mercado financiero, con el propósito de favorecer estimular o dinamizar una actividad económica o social determinada.

4. Financiamiento al Sector Vivienda

En forma general se puede conceptualizar que el financiamiento a la vivienda es la provisión de dinero, en el momento preciso, a los usuarios de crédito para la construcción o adquisición de vivienda durante el corto, mediano o largo plazo. La importancia del financiamiento a la vivienda radica en que es a través de éste que se trata de resolver una necesidad básica como es la vivienda para las familias, por ello es el principal impulsador del desarrollo habitacional de un país.

Hablar de financiamiento a la vivienda, es tocar el aspecto más importante dentro del acceso o posibilidad de acceder a una unidad habitacional adecuada por parte de la población de un país.

La vivienda es una de las principales necesidades básicas de la población, pero existen una serie de variables sociales y económicas tales como el crecimiento acelerado de la población, la concentración de estas en el área metropolitana, el alto costo para la adquisición de vivienda así como de los materiales de construcción y la baja capacidad de pago de los grupos familiares

que agudizan los problemas habitacionales del país.

Es importante señalar que la inversión en vivienda comprende 3 fases sobre todo en el proceso de construcción, tales como: la compra de los terrenos, la urbanización y la construcción misma de las unidades habitacionales, lo que requiere de un sistema de financiamiento alto que generalmente es otorgado en condiciones de plazo corto o mediano para las constructoras cuya recuperación se logra en el largo plazo, pues el financiamiento para la adquisición de inmuebles se otorga para ese período de tiempo⁵.

El financiamiento a la vivienda implica fuertes movilizaciones de recursos de capital originadas de los ahorros de las familias en las instituciones financieras, bonos de vivienda y ahorro forzoso del sector laboral formal. El grado de disponibilidad de estos recursos depende no solo de la situación económica en general, sino también de la voluntad y capacidad de los Gobiernos para modificar los estímulos y los costos que determinan la oferta de fondos para financiar viviendas. Por eso las políticas fiscales y financieras deben interrelacionarse con el propósito de brindar los recursos necesarios para la satisfacción de la demanda de este bien.

El financiamiento para la vivienda parte de la captación de recursos provenientes basicamente del ahorro familiar depositado en el

5

Cáceres Chávez, Carlos Enrique. "Fuentes y Formas de Financiamiento para Programas de Vivienda Mínima Urbana en El Salvador". Tesis de grado. Universidad Nacional de El Salvador. Facultad de Ciencias Económicas, marzo de 1979, pág. No.39.



sistema bancario a plazos relativamente cortos. Estos recursos, se colocan en forma de créditos para construcción y adquisición o reconstrucción de vivienda. El financiamiento que se otorga para la construcción es recuperable en un tiempo relativamente corto mas no así el que se otorga para la adquisición o mejorar las unidades habitacionales, pues este brinda a largo plazo debido a los montos que representa. Por esta razón la inversión se ha orientado tradicionalmente a aquellas actividades en donde la recuperación es inmediata y sin riesgo limitándose con ello el funcionamiento de los mercados de capitales que es donde se obtienen los recursos financieros de mediano y largo plazo necesarios para el financiamiento a la vivienda.

5. El Sistema de Subsidios

5.1. Marco Conceptual sobre los Subsidios

Se entiende por subsidio a todas aquellas donaciones o transferencias de dinero efectuadas por un gobierno tanto a empresas, industrias, instituciones o personas que requieren de un auxilio monetario para evitar su decadencia, mantener los precios en los productos o servicios que ofrecen y también para acceder a un bien o servicio ⁶.

6

Castro y Lessa. "Introducción a la Economía. Un Enfoque Estructuralista". Méjico, marzo de 1976. Pág.86.

El subsidio es un mecanismo de financiamiento otorgado fundamentalmente por el Sector Público, el cual se entiende de forma jurídica-administrativa como "la red de Entidades, Ministerios, Secretarías, Institutos de Seguridad Social y demás Empresas Descentralizadas, Empresas Públicas, etc. distribuidas en los diferentes niveles político-administrativos (Federación, Estados y Municipios)"⁷.

Cuando el subsidio es otorgado sin especificar a quien o quienes debe de favorecer este se entiende como subsidio generalizado y cuando se delimita o se somete a algún tipo de calificación a los beneficiarios el subsidio se transforma en subsidio focalizado.

El subsidio generalizado, conlleva consecuencias muchas veces de tipo regresivas, es decir que permite favorecer incluso a personas, empresas o industrias que no necesitan hacer uso de este tipo de financiamiento estatal y limitan con ello que el subsidio beneficie en mayor cuantía a aquellos agentes económicos hacia los cuales va dirigido originalmente. El subsidio focalizado por su parte busca identificar y calificar aquellas actividades y sectores que necesitan tal beneficio.

⁷

Ibid.

5.2. Los Subsidios como Mecanismo de Financiamiento

El subsidio constituye para el Estado estrictamente un gasto que realiza no necesariamente con fines económicos sino también por razones de tipo político, social y militar⁸. Cuando se realiza o se otorgan subsidios con fines económicos éstos se denominan subvenciones y son gastos que el gobierno realiza en beneficio de empresas privadas o públicas con el propósito de orientar la producción de éstas a favorecer a determinadas agentes económicos, tal es el caso de las subvenciones otorgadas a los agricultores a través de créditos blandos.

Las subvenciones son otorgadas por el Gobierno a las empresas y a la industria, para compensar las pérdidas en que éstas incurren cuando por política del Estado deben mantener los precios de sus productos y servicios por debajo del costo de producción como sucede con el servicio de transporte y los productos contenidos dentro de la canasta básica o de primera necesidad, tales como los granos básicos y demás comestibles básicos para la dieta de la población de un país.

El Estado también ha ofrecido servicios en algunas actividades tales como correos, tren de aseo, telecomunicaciones, alumbrado eléctrico y agua potable el cual brinda en condiciones de subsidio, mediante la fijación de tarifas deliberadamente inferiores al costo de

⁸ Brand, Salvador Osvaldo. Op. cit. pág.293.

producción beneficiándose de esta manera al consumidor final. Asimismo, se proporcionan servicios tales como salud, educación en forma gratuita o con un fuerte componente de subsidio a través de los cuales se pretenden asegurar las condiciones de bienestar y oportunidades de acceso social.

5.3. Los Subsidios como Mecanismo de Financiamiento a la Vivienda

En el área de financiamiento habitacional a nivel latinoamericano se conciben dos formas que son: a) el subsidio directo y explícito y b) la operación financiera de mercado. Los diferentes mecanismos de subsidios que se han aplicado son el subsidio generalizado, el indirecto y el directo o focalizado.

a) Subsidio general a todos los usuarios del sistema financiero. En los últimos años ha existido un subsidio indirecto a los prestatarios de crédito de todas las entidades financieras, ya que la tasa de interés real activa ha sido negativa, así lo confirma MIPLAN en su informe de 1989. Las tasas activas fijas de interés inferiores a la tasa de inflación, ha sido la característica el sistema financiero en la década de los ochenta.

b) Subsidio Indirecto Intencional a los prestatarios del financiamiento habitacional. En los sistemas de financiamiento habitacional que funcionan en El Salvador se han agregado subsidios indirectos adicionales al subsidio general y que se han efectuado mediante dos vías principales: i) el establecimiento de tasas

activas de interés para vivienda menores a las del resto de actividades productivas y comerciales; ii) exoneraciones de trámites, timbres y gastos de operación administrativa al beneficiario.

c) Subsidio Directo o Focalizado. Este tipo de subsidio ha sido empleado por las instituciones del Estado como CONARA y por algunas no oficiales como el caso de FUNDASAL o HABITAT, y busca identificar y calificar las actividades y sectores necesitados. En el caso de la vivienda, las comunidades organizadas son las que se han visto beneficiadas con la ayuda directa a las familias otorgándoles materiales y alguna cantidad de dinero en concepto de préstamo. El "Programa Nuevo Amanecer" es considerado como una referencia especial de este tipo de subsidio.

El concepto de subsidio a la vivienda, se ha relacionado con la ayuda o facilidad que se brinde a una persona o familia para poder tener acceso a una unidad habitacional que reúna los requisitos de ser una vivienda formal; es decir, aquella que cuente con el espacio físico, distribución y dotación de servicios básicos necesarios para el normal desarrollo del ser humano.

Este subsidio es brindado por Instituciones Gubernamentales mediante aportaciones en dinero, tasas de interés privilegiadas o dotaciones de materiales de construcción. Asimismo, otras instituciones no gubernamentales como por ejemplo Fundaciones e Instituciones no Gubernamentales nacionales e internacionales, contribuyen a través



del subsidio a solventar la demanda de un bien tan básico como es la vivienda.

Los subsidios para vivienda se otorgan tanto para la oferta como para la demanda. Por el lado de la oferta este subsidio se da mediante el establecimiento de porcentajes de financiamiento para la producción de determinado tipo de vivienda, topes precios en las viviendas y tasas de interés preferenciales. Mientras que por el lado de la demanda, el mecanismo mas utilizado para el subsidio, es la tasa de interés fijada o establecida por debajo de la tasa de mercado en el financiamiento para adquisición de viviendas, otorgado a largo plazo. Este subsidio constituye un subsidio indirecto, pues si bien es cierto el beneficiario no recibe directamente ninguna cantidad de dinero que contribuya a adquirir una unidad habitacional, le permite a través del crédito dejar de pagar un porcentaje que tendría que haber pagado si su crédito lo hubiera obtenido en condiciones de mercado.

Entre las formas de financiar la vivienda, el subsidio ha sido un instrumento utilizado para satisfacer las necesidades de vivienda de las persona con bajos ingresos y éste se ha brindado mediante tasas de interés activas fijas inferiores a las tasas de interés de mercado así como mediante la exoneración de trámites al beneficiario tales como el pago de timbres y gastos de operación administrativos.

El subsidio debe poseer como características, las siguientes:

- a) Beneficiar a las familias de más bajos ingresos;
- b) Ser directo, transparente y destinado exclusivamente a crear capacidad de compra del producto habitacional necesitado;
- c) Que sea mínimo y complementario, lo que significa que debe facilitar el acceso a un producto habitacional básico y debe servir de complemento a la capacidad de endeudamiento que tenga la familia;
- d) El subsidio debe ser excepcional como un reconocimiento a la imposibilidad de acceder a los mecanismos del mercado financiero por parte de las familias de más bajos ingresos.

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DEL SECTOR VIVIENDA DE EL SALVADOR

En este capítulo se hará una breve referencia a la situación del sector vivienda, para reflejar la problemática de dicho sector en la década de los ochenta, lo cual dió origen a la reorientación del mismo por parte del Gobierno a partir de 1989 y que se refleja en el Plan de Desarrollo Social y en el Plan Nacional de Vivienda, a fin de superar los altos déficits habitacionales y el acceso a un vivienda digna por parte de los sectores populares.

1. Situación de la Vivienda y los Servicios Básicos

1.1. Parque de Viviendas

La información contenida en el cuadro No.1 refleja que, para el año 1980 el número de viviendas a nivel nacional era de 838,869 unidades distribuidas el 44.8% en el área urbana y el 55.2% en el área rural. Al finalizar la década, el parque se incrementó a 1 millón correspondiendo el 49.5% al área urbana y el 50.5% al área rural.

Cuadro No.1

Parque de Viviendas en el Area Urbana y Rural. Período 1980-1989.

Años	Urbana	Rural	Total
1980	376,086	462,783	838,869
1981	386,511	468,865	855,376
1982	397,799	475,068	872,867
1983	409,987	481,333	891,320
1984	423,118	487,680	910,798
1985	437,241	494,111	931,352
1986	452,406	499,387	951,793
1987	463,663	504,720	968,383
1988	486,069	510,110	996,179
1989	504,680	515,557	1,020,237

Fuente: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Anuario Estadístico 1989-1990 y Viceministerio de vivienda y Desarrollo Urbano.

En cuanto al sector formal habitacional el parque lo constituyen casas privadas, apartamento en edificios, apartamentos tipo vivienda; el sector informal en cambio, está constituido por colonias ilegales, piezas de mesón, viviendas de tugurios, chozas, ranchos y viviendas en campamentos¹.

¹

Serarols, Juan Francisco. "Diagnóstico Sectorial de Vivienda". Consultoría para el Departamento de Estudios Económicos y Sociales, sección social FUSADES. Octubre de 1988. Pág.2.

De acuerdo con datos de MIPLAN, para el año de 1985, la población del Area Metropolitana de San Salvador (AMSS) que abarca los municipios de Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Soyapango, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador y San Salvador ascendía a más de 1 millón, de este total cerca de 0.6 millones (56%) residían en soluciones habitacionales pertenecientes al sector informal tal como lo demuestra el cuadro siguiente.

Cuadro No.2

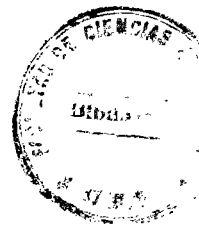
Unidades Habitacionales y Población del Sector Informal de Vivienda en el Area Metropolitana de San Salvador. Año 1985.

Tipo de Asentamiento	Unidades Habitacionales	%	Población
Ilegales	48,830	40	234,384
Mesones	53,970	44	259,056
Tugurios	12,850	10	61,680
Campamentos	7,710	6	37,008
Total	123,360	100	592,128

Fuente: Lungo Uclés, Mario. "Condiciones de vida y Organización Social en los Asentamientos Populares Urbanos". Revista Estudios Sociales Centroamericanos. No.44.

1.2. Estado de las Viviendas

En 1988 se estimó que del parque habitacional, 171,179 unidades



habitacionales del sector informal necesitaban ser mejoradas (48.8% del área urbana y el 51.2% del área rural).

Haciendo referencia a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1978, las viviendas se clasificaron en permanentes, mejorables y no mejorables. Las permanentes son las construidas de sistema mixto. Las de adobe, bahareque o madera se consideran mejorables y las no permanentes o no mejorables son las de paja, lodo y zarza y materiales descartados.

1.3. Tenencia de la Vivienda

Con respecto a la tenencia de la vivienda, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1991-1992 de MIPLAN/UIM, las clasifica así: propietario, propietario pagando a plazo, inquilino, colono o guardián en el agro, guardián de la vivienda, ocupante gratuito. La encuesta de hogares de 1978 es la última y más completa que se tiene oficialmente y esta clasifica la tenencia en tres grupos: propias, alquiladas y otras.

De acuerdo al cuadro anexo No.8 para el año 1980 dentro del área urbana, el 38.3% son propias; el 11.5% alquiladas y el 50.2% no son propietarios. En el área rural, el 59.6% son propias, el 38.5% se ubican como no propietarios y el resto son propietarios pagando a plazo.

Para el año de 1989 dentro del área urbana, el porcentaje de

propietarios no mejora significativamente representando el 38.5% del total de viviendas, pero los propietarios pagando a plazos se incrementaron en un 244.3% en relación a 1980 ya que de las 504,680 viviendas existentes para 1989 dentro del área en mención, el 20.9% corresponden a la categoría de propietarios pagando a plazo, mientras que los no propietarios se mantienen en un alto porcentaje, representando el 40.6% para este último año.

1.4. El estado de los Servicios Básicos

Al problema del déficit de vivienda, calidad de la vivienda y tenencia de las misma, habría que agregar el déficit en los servicios básicos y la calidad de los mismos, según la encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1988, a nivel nacional, en las áreas urbanas habían alrededor de 500,000 viviendas, de las cuales el 61% constaban de un dormitorio, mostrando un nivel de hacinamiento muy alto que se une a la falta de cobertura total de los servicios de agua y alcantarillado, que se calculaban del orden del 82.7% y de 69.8% respectivamente para el AMSS².

Se ha estimado, en lo que se refiere a la recolección de desechos sólidos, que en San Salvador a principios de los años 80 no se recogía el 30% de la basura producida, que sumaba más de 400 toneladas diarias. La municipalidad de San Salvador estimaba que en

² Lungo Uclés, Mario. "La Urbanización del Area Metropolitana de San Salvador: Tendencias a partir de 1970 e Ideas preliminares para un Desarrollo Urbano Alternativo". Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Revista Avances, No.1, 1993. Pág.7.

1985 el volumen recogido era de 300 TM, el cual subió a 400 al finalizar la década. Esta situación se agrava por la rápida expansión de la ciudad durante los últimos años.

Es cierto que los problemas de la dotación del agua potable, de la energía o las comunicaciones afectan al conjunto de la población del AMSS, pero también es cierto que los programas que se ejecutan o se están diseñando tienden a privilegiar las zonas donde habitan los sectores sociales de mayores ingresos mientras la utilización del escaso suelo urbano disponible en la ciudad es, en gran medida, irracional³.

2. Demanda de Viviendas

Las familias demandan viviendas ya sea como propietarios, arrendatarios o usufructuarios. La demanda potencial es alta, si observamos los datos sobre el número de familias, los altos niveles de hacinamiento, los asentamientos en zonas de alto riesgo y otros factores. La demanda potencial está compuesta por todos aquellos hogares que no poseen completamente satisfecha su necesidad de vivienda ya sea porque la que tienen no reúnen las condiciones mínimas de habitacionalidad (higiene, espacio y servicios básicos); por requerir mejoras o reparaciones originadas de las características de construcción, así como por el deterioro ocasionado por el tiempo o por desastres naturales. También se

³

Ibid

considera parte de la demanda potencial el aumento de los hogares a raíz del crecimiento vegetativo de la población y de los desplazamientos de ésta, tanto internos como externos.

El terremoto de 1986 vino a aumentar la demanda potencial y este incremento se estima en 34,952 unidades que sufrieron daños parciales y 25,824 que se destruyeron⁴. Otro factor que contribuyó a dicho incremento fue la guerra que destruyó muchas viviendas y provocó mayor desplazamiento de la población de las zonas conflictivas a zonas urbanas y rurales de mayor seguridad del país.

La demanda real por su parte está constituida por todos aquellos hogares o familias que además de necesitar vivienda, poseen la capacidad económica de satisfacerla adquiriéndola al contado o cumpliendo con los requerimientos de las instituciones que brindan el financiamiento para tal fin. La demanda real, se redujo en la década de los ochenta por la crisis socio-económica que provocó una disminución en la capacidad adquisitiva de las familias por efectos combinados de la inflación, el desempleo y los bajos salarios.

En el año de 1988, la demanda por vivienda nueva asciende a 396,662 unidades. A esta demanda insatisfecha habría que agregar la población que habita en tugurios, campamentos, colonias ilegales y ranchos en la zona rural, que también demandan una vivienda nueva debido al estado de hacinamiento y deterioro físico de las

⁴ Serarol, Juan . Op. Cit. Pág. 10.

viviendas, dichas viviendas no llenan los requisitos mínimos exigidos y ésta representa una demanda de 171,179 unidades. Si a ello le agregamos la demanda por crecimiento poblacional estimado en unas 25,157 unidades se tendría un total de 592,988, como la demanda total de vivienda.

Cuadro No.3

Demanda Estimada de Vivienda. Año 1988.

Concepto	Demanda total	%
Demanda por mejoramiento	171,179	28.9
Demanda por vivienda nueva	396,662	66.9
Demanda por crec. poblacional	25,157	4.2
Total	592,998	100

Fuente: Elaboración propia con información del estudio "Diagnóstico Sectorial de Vivienda" de FUSADES.

Nota: La demanda por crecimiento poblacional se calculó multiplicando la población de 1988 por la tasa de crecimiento poblacional estimada en 2% y el resultado se dividió entre 4, que es el número promedio aproximado de personas en cada unidad habitacional.

3. Análisis de la Oferta del Sector vivienda

3.1. Oferta de Viviendas

En el año de 1985 la construcción de viviendas fué de más de 9,600 unidades, cifra que se incrementó a 12,700 unidades en 1988 y a 23,000 en 1991 lo que refleja la dinámica del sector construcción, pero que es acompañado por el retardo en la construcción de la infraestructura vial en las ciudades, donde sólo hasta los años 90 se vuelven a realizar obras de envergadura, las que habían sido paralizadas durante la década de los 80.

En el período 1985-1991 la tasa acumulativa de crecimiento de la oferta de la vivienda fue del 5%, porcentaje que aunque relativamente alto fue insuficiente, dadas las múltiples necesidades en este campo⁵.

⁵

Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Vivienda 1990-1994. Pág. 10.



Cuadro No.4

Oferta de Viviendas en el Sector Formal. Período 1985-1991.

Años	Viviendas	Variación (%)
1985	9,600	-
1988	12,700	1.3
1989	12,000	-0.06
1990	18,000	1.5
1991	23,000	1.3
Tasa acumulativa		4.0

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). "El Sector Vivienda en El Salvador". Informe trimestral de Coyuntura No.3/92.

3.2. Marco Institucional de la Oferta

Dentro del marco institucional que opera el sector habitacional en El Salvador, pueden diferenciarse 2 tipos de instituciones: las Instituciones Normativas y las Ejecutoras, o sea, las que intervienen directamente en el financiamiento y la construcción de unidades habitacionales. Han participado: el Estado, la empresa privada, los Bancos, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (hoy financieras) y Organismos no Gubernamentales que con sus propios recursos y formas de operación han tratado de dar solución al problema habitacional.

3.2.1. Instituciones Normativas

Dentro de las instituciones normativas, se encuentra el Ministerio de Obras Públicas (MOP) como Secretaría de Estado que comprende dos ramos: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y el Viceministerio de Obras Públicas, así como una serie de Direcciones Generales.

Antes de la creación del VMVDU, el MOP era el encargado del desarrollo y control de la vivienda, así como del crecimiento urbano, mediante la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) y la oficina conjunta integrada por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Alcaldía.

En 1979 se crea la Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano, que posteriormente se convirtió en el VMVDU, como ente estatal rector del sector vivienda, cuyas funciones incluyen todo lo relacionado con la orientación, regulación y coordinación del desarrollo habitacional y urbanístico en El Salvador, para hacer frente a las necesidades a corto, mediano y largo plazo ⁶.

En 1986, la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) pasa a formar parte del VMVDU como una delegación de éste. Esta Dirección es la encargada desde el año de 1959 fecha en que se creó, de otorgar y controlar los permisos de construcción y urbanización y

⁶ Serarols, Juan Francisco. Op. cit. Pág. 16.

de formular los planes de desarrollo urbano regional y viales. El Viceministerio de Obras Públicas, por su parte, tiene como función principal, servir como brazo ejecutor de las proyectos del Ministerio.

Otra institución que participa como normativa del sector habitacional es el Ministerio de Salud, por medio de la Dirección General de Saneamiento Ambiental en lo relacionado con la aprobación de nuevas urbanizaciones.

El Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Recursos Mineros, supervisa y autoriza la conexión del servicio eléctrico para que una vivienda pueda ser habitada, de igual manera, regula los precios de alquiler de las viviendas.

Otra institución es el Ministerio de Justicia quien administra la ley de inquilinatos, regulando los debates y derechos del arrendatario y del inquilino.

Finalmente, las Alcaldías con la aprobación del Código Municipal, asumen la responsabilidad de ordenar el crecimiento y desarrollo de la ciudad, al formular y aprobar los planes de desarrollo urbano y conceder los permisos de construcción.

3.2.2. Instituciones de Servicios

El otro tipo de instituciones que intervienen en el subsector

vivienda, son las que ofrecen la producción de servicios básicos tales como agua potable, alumbrado eléctrico, eliminación de excretas, telecomunicaciones, eliminación de desechos e instituciones que proporcionan infraestructura. Entre este tipo de instituciones podemos mencionar: La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA); El Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSBAR) que es un programa dependiente del Ministerio de Salud; La Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL); La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL); Las Municipalidades que intervienen en el tratamiento de la basura y finalmente las instituciones que brindan servicios de infraestructura tales como carreteras y vías urbanas entre las que se pueden mencionar dos Direcciones Generales que dependen del MOP y son: la Dirección General de Caminos (DGC) y la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA).

3.2.3. Instituciones Ejecutoras y de Financiamiento Habitacional

En la década de los ochenta el Estado participó además de normador dentro del sector vivienda como ejecutor directo de viviendas, conjuntamente con el sector privado, las Alcaldías y Organismos no Gubernamentales. En lo relativo al financiamiento al sector vivienda se amplía la participación institucional.

La construcción de viviendas ha estado estrechamente relacionada con el financiamiento a la vivienda. En El Salvador han existido básicamente seis sistemas de financiamiento para la vivienda.

A continuación se describe brevemente la participación que ha tenido cada una de éstas.

3.2.3.1. Instituciones de Gobierno

a. Instituto de Vivienda Urbana (IVU)

El IVU fué el primer esfuerzo gubernamental en el campo de la vivienda, su objetivo fué "fomentar la provisión de viviendas urbanas higiénicas, cómodas y económicas, para familias de medianos y bajos ingresos, residentes en asentamientos humanos desarrollados en forma irregular, deficiente o en condiciones inadecuadas" ⁷. Desde su creación en 1950, realizó proyectos de construcción de ayuda mutua, rehabilitación de zonas marginales, proyectos de vivienda unifamiliar, multifamiliar, y proyectos de lotes con servicio.

Hasta el año de 1981, el IVU operaba con fondos del presupuesto del Gobierno y varios préstamos a intereses bajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El IVU operó con múltiples funciones, fué constructor, institución financiera, proporcionaba los servicios de reparación y mantenimiento, además contaba con su correspondiente aparato administrativo.

⁷

Ministerio de Planificación y Coordinación Económico y Social (MIPLAN). Grupo Asesor Económico y Social (GAES). Evolución Económica y Social. Informe Anual 1990. Pag.93.

La construcción de viviendas estuvo orientada a atender a la población de ingresos medios y bajos, financiando viviendas en condiciones de subsidio, a través de una tasa de interés inferior a la tasa de mercado en los préstamos a largo plazo. Su producción fué básicamente de viviendas de bajo costo, brindando subsidio también a través de las primas o cuotas iniciales para la adquisición de viviendas.

Se estima que la producción y financiamiento realizado por el IVU durante el período comprendido entre 1950 a 1991, ascendió a 30,309 unidades, distribuidas de la siguiente manera: 17,564 casas, 9,118 apartamentos, 41 locales comerciales como complemento a las colonias construidas; 1,031 lotes con servicio y 2,386 viviendas mínimas⁸.

El problema de esta institución es que producía a altos costos las viviendas y eran dadas a los beneficiarios en condiciones de subsidio, razón por la cual la institución se fué descapitalizando, considerándose necesaria su disolución en 1992, con la nueva política del Gobierno.

b. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano además de ser el ente rector del sector vivienda, ha tenido a su cargo la ejecución y conducción de los programas: Desarrollo Integral de Pequeñas

⁸

Ibid.

Comunidades Rurales y Urbanas (PDPECRU) y el Programa Nacional de Vivienda Popular (PRONAVIPO).

El primero, se inició en el año de 1982 en coordinación con el Ministerio del Interior y el Programa Mundial de Alimentos y desde el año de 1985 el VMVDU se responsabilizó de su conducción.

Este programa tuvo como objetivo fundamental la promoción y el mejoramiento de los niveles de vida de la población rural, atendiendo prioritariamente el área de la reforma agraria. En sus inicios se dedicó básicamente a donar entre las familias de las comunidades marginales láminas y madera, construir casas comunales y obras básicas de infraestructura en pequeña escala y en menor grado construir soluciones habitacionales de carácter progresivo y de bajo costo. El programa ejecutó los proyectos con asignaciones presupuestaria proveniente del Fondo General de la Nación ⁹. Durante la existencia de dicho programa se produjo un total de 1,784 soluciones habitacionales. Esta institución desaparece a partir de 1992.

El otro programa (PRONAVIPO) surgió para atender a la población afectada por el terremoto de 1986. El principal programa de vivienda financiado por PRONAVIPO fue el "Programa Nuevo Amacecer".

⁹

Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. "Informe de la Producción e Inversión del Sector Vivienda". 1988. Pág.3.

En este Programa, el Estado, aplicó el Principio de Subsidiariedad, y asume la responsabilidad al concebir este programa como un antecedente directo inmediato de la nueva política de subsidios que más adelante se pondría en marcha con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO).

En este programa, la FNV, actuó como financiera intermediaria de las AAP, era el administrador del Fideicomiso de los Bancos, canalizando los recursos hacia las AAP quienes otorgaban los créditos a corto y largo plazo.

El financiamiento de corto plazo es el crédito puente que se otorga a los constructores para la ejecución de los proyectos. En este caso, el monto de los créditos fue de hasta el 75% del valor del proyecto con recursos del BIRF y de hasta el 90% con recursos del AID. El plazo máximo fue de 12 meses a una tasa de interés del 22% (BIRF) y 14% (AID). El precio de venta de las viviendas fue de un máximo de 35,000 colones.

En este programa aún persiste la descoordinación y distorsión que hace complicada la operatividad del programa perdiendo su efectividad.

Con la creación de FONAVIPO se traspasó la función de administración de la cartera, llevando a cabo recuperaciones y desembolsos necesarios para finalizar los proyectos en proceso y otorgando los créditos de largo plazo relacionados con el programa.

c) Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)

La creación de FONAVIPO, obedece a una acción concreta de El Salvador dentro de su estrategia que fija como objetivo: facilitar el acceso a una solución habitacional adecuada a las familias de escasos recursos del país, para lo cual se creó un sistema de contribuciones para vivienda.

Para la creación de FONAVIPO se tuvo que pasar por tres etapas:

i) Estudio de diagnóstico del sector vivienda, es decir, de la problemática habitacional de país, particularmente de los sectores socioeconómicos de menores ingresos; ii) Diseño y preparación de los diversos documentos y manuales que son requeridos para operar el sistema de contribución habitacional. Esta etapa tenía como objetivos establecer las normas, procedimientos, parámetros y requisitos para la operación del sistema y perfilar la estructura organizativa y funcional de FONAVIPO; y iii) Entrenamiento y capacitación del personal necesario para implementar efectivamente el sistema de contribución y seguimiento del mismo.

Todo el proceso culminó en mayo de 1992, en la que es aprobada por la Asamblea la Ley de Creación de FONAVIPO y se derogaron los decretos legislativos Nos. 111 de diciembre de 1950 y 28 de marzo de 1963, que habían dado vida al Instituto de Vivienda Urbana y a la Financiera Nacional de la Vivienda respectivamente.



FONAVIPO se constituye como una institución pública, de crédito, de carácter autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida.

El objetivo fundamental de acuerdo a su ley de creación es: "facilitar a las familias salvadoreñas de más bajo ingresos, el acceso al crédito que les permita solucionar su problema de vivienda y procurar las condiciones para el financiamiento habitacional de interés social. Para cuyo efecto, se entiende como familias de menores ingresos aquellas que perciben ingresos mensuales inferiores a dos salarios mínimos.

En este sentido, FONAVIPO facilitaría el acceso a una solución habitacional a través de los siguientes componentes:

i) El ahorro o esfuerzo previo aportados por las familias siendo un requisito imprescindible para postularse, el cual será aplicado integralmente al valor de la solución habitacional; ii) La contribución para vivienda, es un aporte en dinero que el Estado a través de FONAVIPO entrega a los beneficiarios sin reembolso alguno; iii) El crédito complementario entregado en condiciones de mercado por las instituciones autorizadas de naturaleza financiera.

3.2.3.2. Instituciones Previsionales

Las Instituciones Previsionales constituyen otro conjunto de instituciones pertenecientes al sector público que brindan

financiamiento para construcción y adquisición de vivienda para sus afiliados.

De estas instituciones, únicamente el FSV tiene como función fundamental brindar financiamiento para vivienda, caso contrario sucede con el INPEP e IPSFA que brindan financiamiento a sus afiliados como un beneficio adicional a sus principales funciones que para el caso son otorgar pensiones por vejez, invalidez o muerte de sus afiliados.

Lo que caracteriza a estas tres instituciones es que los recursos para realizar sus actividades, provienen de aportaciones de sus afiliados (ahorro forzoso), aportaciones patronales y estatales.

Las operaciones de financiamiento para adquisición de viviendas, lo hacen en condiciones de subsidio vía tasa de interés, otorgando créditos hipotecarios de largo plazo a tasa de interés activas inferiores a las de mercado; lo que ha limitado el financiamiento a la vivienda es la capacidad que demuestran las reservas técnicas de cada ejercicio contable. A finales de los ochenta las Previsionales presentaban debilidades financieras tales como un desbalance en el flujo de sus operaciones, una política de inversiones concentrada en pocas opciones y pérdidas en operaciones de préstamos. Por esa razón, este sistema de financiamiento tiene la modalidad de perdedores, donde la mayor parte de los cotizantes aportan fondos que permiten la política de subsidios, pero sin tener acceso a los beneficios, o sea que el sistema es claramente

regresivo.

a. El Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

El INPEP fué creado como una entidad oficial autónoma de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es el manejo e inversión de los recursos económicos destinados al pago de prestaciones y la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los empleados públicos o gubernamentales. Esta institución opera fundamentalmente con los recursos provenientes del ahorro forzoso de sus afiliados y aportaciones del Estado. El INPEP presenta la particularidad de contar con un sistema diferenciado para su personal administrativo y docente.

Los fondos destinados para la vivienda, provienen de las reservas técnicas, ya que en su ley de creación, se señala que se puede invertir en bienes inmobiliarios con garantía hipotecaria, para ampliación, reconstrucción, construcción y adquisición de viviendas y solares urbanos, aunque tal actividad no es la principal para esta institución, su accionar en este sentido, ha solventado un buen porcentaje de la demanda habitacional de la población que cotiza para la misma.

El INPEP comenzó a financiar viviendas desde el año de 1979 y de acuerdo al cuadro anexo No.17 durante el período comprendido entre 1979 a 1988, otorgó un total de 9,712 créditos hipotecarios destinados para la adquisición de viviendas y 903 créditos para la

construcción de viviendas los cuales ascendieron a unos montos de ¢327.6 millones y ¢28.2 millones respectivamente. En términos porcentuales, durante este período, los créditos para adquisición de vivienda se distribuyeron el 76.9% entre los afiliados del regimen administrativo y el restante 23.1% entre el regimen docente; mientras que los otorgados para la construcción, se distribuyeron el 74% para el administrativo y el 26% para el docente.

Las tasas de interés a las que el INPEP concede los préstamos hipotecarios, oscilan entre el 12% y el 14% dependiendo del monto solicitado y del destino del crédito. La cuantía máxima de un préstamo hipotecario asciende a 100 mil colones. El plazo máximo para los préstamos hipotecarios es de 25 años.

b. El Fondo Social para la Vivienda (FSV)

El FSV, se creó como una institución de crédito, autónoma y de derecho público, y nace en 1973 dentro de un programa de seguridad social que tenía por objeto contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores privados que laboran en el mercado formal de trabajo y que cotizan para dicha institución, proporcionándoles los medios para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras¹⁰.

El FSV destina más del 60% de sus fondos anuales disponibles para

¹⁰ Fondo Social para la Vivienda (FSV). Ley y Reglamento Básico. Pág.2.

el financiamiento directo de adquisición de vivienda. Durante la década de los 80, el FSV realizó inversiones en vivienda enmarcado en tres tipos de programas: 1) Programa de compras de viviendas; 2) Programa de Financiamiento Directo o Compra directa y 3) Programa de compra de terrenos y desarrollo de proyectos de vivienda.

El primer programa se refiere a la compra de proyectos habitacionales terminados desarrollados por las empresas constructoras que obtienen el financiamiento para la construcción de parte de las AAP, las cuales son adjudicadas a los trabajadores cotizantes; el segundo programa comprende la aprobación de créditos para la adquisición de viviendas que el cotizante gestiona en el mercado formal, ya sea nueva o usada. El tercer programa se refiere a la construcción de proyectos habitacionales terminados en terrenos previamente adquiridos por el FSV.

Durante la década de los ochenta y principios del 90, el máximo financiable por el FSV era de \$50,000, la tasa de interés ha oscilado desde el 5% al 13% a 25 años plazo y varían de acuerdo al nivel salarial de sus afiliados¹¹.

En los primeros años de funcionamiento, el FSV construía directamente las viviendas, pero en la actualidad sólo es un ente financiador otorgando créditos destinados a adquisición, construcción, reparación, ampliación, mejoras de viviendas o al

¹¹ Ibid.

refinanciamiento de deudas contraídas por cualquiera de los conceptos indicados. El cotizante selecciona la vivienda a adquirir de la oferta que se encuentra en el mercado. A partir de las reformas a su ley, se ha incluido el financiamiento de lotes e instalación de agua potable y de saneamiento, lo que le permite al cotizante el desarrollo de una vivienda por etapas.

Para el período 1980-1988, el FSV financió mas de 42,000 viviendas, la distribución dentro de cada uno de los programas se muestra en el cuadro anexo No.18.

3.2.3.3. La Financiera Nacional para la Vivienda (FNV) y Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP)

La FNV, fué creada como institución rectora de las AAP, que para el año de 1990 ascendían a siete. La FNV, estableció términos y condiciones para préstamos para las AAP, revisaba las solicitudes de financiamiento de proyectos que recibían las AAP, controlaba también el avance de la construcción para que el trabajo se efectuara de acuerdo a los desembolsos de los préstamos. Sirvió como intermediaria para los préstamos externos que se otorgaban al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Las fuentes de fondos para la FNV, incluye asignaciones del Gobierno, venta de bonos habitacionales, depósitos de las AAP.

El financiamiento de la FNV a través de las AAP se orientaba a: adquisición, construcción, conservación, reparación o mejoramiento

de viviendas, fomento y renovación de zonas urbanas para desarrollar programas de vivienda y obras complementarias y fomentar el desarrollo de un mercado secundario para los créditos hipotecarios originados por el financiamiento de las viviendas, lo que da base para la eventual creación de un mercado de bienes inmobiliarios del país.

Las AAP desde el año de 1964 y hasta 1988 financiaron un total de 109,172 unidades habitacionales por un monto de ₡2,148.6 millones. Para el período comprendido entre los años de 1984 a 1988 la FNV, a través de las AAP, brindó financiamiento para la construcción de 37,514 unidades habitacionales cuyos precios oscilaron entre ₡10,000 y más de ₡100,000 por un monto de ₡1,081.2 millones (anexo No.10).

Es importante señalar que cuando la FNV operaba como ente rector de las AAP, éstas inicialmente no podían exceder el financiamiento para construcción de unidades habitacionales cuyo precio fuera mayor de ₡25,000. Para el período 1979-1982 este valor aumentó a ₡40,000 como resultado de la nacionalización del sistema financiero y la inflación; en el año de 1991 dicho valor se incrementó a ₡300,000 cuando es reprivatizado el sistema bancario comercial y las financieras y para el año de 1994 no existe regulación alguna sobre los precios máximos de las viviendas que pueden financiar las financieras, lo que ha dado como resultado la proliferación de proyectos habitacionales cuyas viviendas poseen precios altos que van desde ₡300,000 hasta ₡600,000 y más, las cuales son inaccesibles para la gran mayoría de la población.

Lo anterior indica que el financiamiento para construcción durante ese período estuvo orientado en mayor cuantía hacia los estratos de ingresos medios, representando el 82.9% del total de viviendas construidas, destinándose el 17% restante para construcción residencial dirigida hacia la población de mayores ingresos.

El financiamiento brindado por las AAP ha estado concentrado notablemente en el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS), por ejemplo, para el año de 1986 el 65% de toda la inversión se da en el AMSS. Las AAP, brindaron financiamiento para construcción de vivienda a corto plazo (3 años) y para adquisición de viviendas a mediano y largo plazo (10, 15 ó 20 años). Las tasas de interés a las que otorgan los créditos, son las establecidas dentro del mercado financiero y han oscilado entre 18% y 22% anual.

La función primordial de financiamiento para la vivienda, hizo diferente el accionar de las AAP en relación al resto del sistema bancario. las fuentes externas de fondos para las AAP han sido el BCIE, el Fondo Venezolano de Inversión (FVI) y la AID.

El problema de la FNV y las AAP fué el grado de insolvencia que fueron teniendo, por la forma como operaban, lo que dió como resultado la disolución de la FNV. La disolución de la FNV como del IVU, contribuyeron a reducir, para los estratos de menores ingresos, la posibilidad de acceso a una vivienda digna.

La insolvencia económica se refleja en que, al 17 de marzo de 1992

había un monto de ¢17.5 millones en créditos otorgados al IVU considerados de difícil recuperación y una provisión de préstamos de cobro dudoso por ¢14.3 millones lo que hace un total de ¢31.8 millones, situación que la llevó a ubicarse en la quiebra; pero además tanto el IVU como la FNV, estaban fuera del contexto político-económico que predominaba en el país a partir de 1989, ya que se consideraba que el Estado no debe asumir funciones paternalistas o proveedoras, sino únicamente de promoción y de regulación del quehacer económico social.

3.2.3.4. Sistema Bancario

Los Bancos privados en El Salvador, han tenido muy poca participación en el financiamiento a la vivienda, debido a las regulaciones monetarias que los ubicaban en una situación de desventaja en relación a las AAP, ya que éstas eran favorecidas con un sistema de encaje diferenciado con el propósito de estimular la captación de fondos para la inversión en vivienda. Antes de 1989, las regulaciones monetarias como el encaje legal, las tasas de interés establecidas por el BCR y el control selectivo del crédito limitaban las operaciones del sistema bancario a brindar financiamiento a otros sectores considerados más estratégicos.

Antes de 1991, los bancos comerciales, a excepción del Banco Hipotecario no otorgaban préstamos al sector vivienda. Con el proceso de privatización bancaria dicha situación ha cambiado sustancialmente, a tal grado de que actualmente los recursos

provenientes de la banca comercial son una de las principales fuentes de financiamiento para sectores de ingresos medios y altos.

Solamente durante 1992, el financiamiento otorgado por los bancos y financieras para la construcción de viviendas fué del orden de 1,020.2 millones de colones, es de hacer notar que el aporte brindado por el sistema financiero al sector vivienda fué mayor en 292.1 millones con respecto a 1991, significando un crecimiento del 40.1%, lo cual tiene relación con la creación de los Certificados de Depósitos para Vivienda.

Como puede observarse en cuadro anexo, el costo promedio por vivienda ha pasado de 29,975 colones en 1984 a 65,860 en 1992; asimismo el préstamo promedio por vivienda pasó de ¢20,534 en 1984 a ¢48,792 en 1992. La tendencia reflejada por los datos anteriores es preocupante, ya que significa en la práctica que cada vez más sectores de la población ven reducidas sus posibilidades de acceder a una vivienda, al tiempo que en este mismo período los ingresos no han subido en la misma proporción.

3.2.3.5. Organismos No Gubernamentales

Las otras instituciones que han brindado financiamiento para vivienda son los Organismos no Gubernamentales (ONGs), tales como FUNDASAL, HABITAT, FINCA.

a. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL)

FUNDASAL, es una institución privada no lucrativa dedicada a ayudar a las familias más pobres de El Salvador en sus necesidades de vivienda y desarrollo comunitario. Comenzó a operar en 1968 y fué constituida legalmente en el año de 1979. Ha puesto en práctica proyectos habitacionales de bajo costo bajo la forma de participación comunitaria y construcción progresiva de viviendas, brindando materiales de construcción. Sus actividades son financiadas con aportes de sus miembros y organizaciones nacionales e internacionales. FUNDASAL ha dirigido sus programas a las familias con ingresos iguales o menores a un salario mínimo vigente en el sector urbano.

La producción de esta institución en el período de 1969 a 1988 fué de 16,081 unidades beneficiando a un total de 80,405 personas ¹².

b. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT)

La Fundación HABITAT es una institución de reciente creación, fué creada para atender a los damnificados del terremoto de 1986, proporcionándoles una situación habitacional de carácter progresivo.

HABITAT ha dirigido sus esfuerzos a dos tipos de poblaciones: la

¹²

Serarols, Juan Francisco. Op.cit.pág.25.

corriente, con ingresos iguales o menores a dos salarios mínimos vigentes del sector urbano y con entidades de enlace como las organizaciones comunales desconociéndose sus formas de financiamiento. La otra población eran los comprendidos en el "Programa Nuevo Amanecer". En este caso la función de HABITAT estuvo limitada a calificar a las familias beneficiadas.

c. Fundación para la Vivienda Cooperativa

la Fundación para la Vivienda Cooperativa, es una Fundación que atiendea familias con ingresos inferiores a uno y medio salarios mínimos vigentes y en el sector urbano otorgando préstamos con interés del 11% a un plazo de 20 años.

3.2.3.6. Lotificadores

Dentro de los lotificadores, merece mencionarse Argoz Katamarán, empresa que ha presentado solicitud para convertirse en banco privado. Dicha empresa atiende a las familias con ingresos inferiores a uno y medio salarios mínimos vigentes en el sector rural, concediéndoles préstamos a 10 años plazo.

Por lo general, los más pobres adquieren a los lotificadores lotes sin servicios en condiciones jurídicas y financieras menos favorables que los usuarios de programas formales. En estos programas informales, el mecanismo que opera es el siguiente: el precio comercial por unidad de medida lo multiplican por el tamaño del lote



y se obtiene el precio total; se multiplica por diez y así resulta el monto total que cada familia pagará por cada lote. La cuota mensual se obtiene dividiendo este monto entre ciento veinte (10 años de plazo) y generalmente oscila entre los veinticinco y sesenta colones.

El título de propiedad lo consiguen al cancelar las 120 cuotas lo que no siempre ocurre pues lo que obtienen al firmar el contrato es una promesa de venta ilegal. Aunque la tasa de interés efectiva sea del 26.5% anual, la cuota mensual que resulta es accesible para estas familias, pues representa en general, menos del 10% del ingreso familiar mensual.

3.2.3.7. Otros entes privados

Dentro del sector construcción del cual forma parte el subsector vivienda, actúan otra serie de instituciones involucradas con la vivienda tales como empresas consultoras que analizan la factibilidad económica y técnica de los proyectos de construcción; empresas constructoras de vivienda, que son demandantes de recursos financieros para la ejecución de sus proyectos habitacionales; empresas constructoras en general las cuales se dedican a construir toda clase de obras civiles, entre las cuales se agrupan las encargadas de instalaciones de estructuras, equipos estacionarios, accesorios, perforaciones de pozos, obras de infraestructura, edificios comerciales, industriales y de servicios. También intervienen empresas fabricantes y comercializadoras de materiales

de construcción.

3.2.3.8. Alcaldías

La Alcaldía de San Salvador también ha participado en programas de financiamiento habitacional, ya que a través del Programa de Renovación Urbano Integral ha brindado atención a este tipo de demanda, otorgando financiamiento para adquisición de vivienda nueva o para mejoramiento o ampliación, mediante créditos con tasas internas inferiores a las de mercado.

Su cobertura se ha limitado a 6 barrios del AMSS, siendo ellos: el Barrio San Esteban, Concepción, Candelaria, Modelo, San Jacinto y Santa Anita. Este programa cubre diversas áreas de atención, entre las que pueden mencionarse: la legalización de la tenencia de la tierra, mejoramiento y construcción de vivienda entre otros.

Este programa se inició con una donación del Gobierno Alemán de 4.1 millones de marcos (¢19.7 millones) los que se destinaron para diferentes fines, vivienda entre ello, destinándose en el primer proyecto piloto en el Barrio San Esteban, una partida de ¢8 millones.

El subsidio contenido dentro de este programa se da en forma indirecta vía tasa de interés preferencial del 11% anual para adquisición de vivienda y del 13% anual para los créditos destinados para mejoramiento, a un plazo de hasta quince años en ambos casos

la forma de pago es mediante cuotas fijas sin prima, pagaderas un mes después de la entrega de la vivienda o de haber recibido el último desembolso respectivamente ¹³.

Otra forma que se ha otorgado subsidios dentro de este programa es eximiendo a los beneficiarios del pago de los costos del proyecto menos atribuibles como lo son los de infraestructura técnica y social, ejemplo, papelería, transporte y costos de personal (promotores sociales).

No existe asignación presupuestaria por parte del Gobierno Central para apoyar este programa y se continúa beneficiando a más familias salvadoreñas con la recuperación de los préstamos otorgados; es decir, mediante la rotación de los fondos disponibles, de ahí que surge como limitante, la poca cobertura que puede brindar este programa. Es importante señalar que este programa está dirigido a familias que poseen cierta capacidad de endeudamiento, es decir, que poseen un empleo fijo y que en conjunto el grupo familiar percibe un ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos.

3.2.4. Mercado Informal

El mercado informal agrupa a todas aquellas instituciones y personas que realizan esta actividad de producir y adquirir viviendas pero fuera de la ley. Generalmente, los complejos habitacionales

¹³ Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Renovación Urbana Integral. La Asistencia a un Programa Municipal de Mejoramiento Barrial. Página 28.

informales se construyen de una manera espontánea e inadecuada por sus moradores debido a que estos no tienen acceso al mercado formal, porque carecen de ingresos permanentes y no cumplen con los requisitos económicos y jurídicos que exige el mercado formal.

Lo importante de resaltar es que el 60% de la oferta de viviendas proviene del sector informal, es decir, va dirigida a las personas que no pueden obtener crédito por sus bajos ingresos. Lo anterior ha provocado que un sector de la población invada lotes vacantes, construya sus casas con materiales improvisados y sin títulos de propiedad. Se ha estimado que cada año se construyen alrededor de 15,000 viviendas informales ¹⁴.

4. Déficit de Viviendas

4.1. Déficit Cuantitativo

La diferencia que resulta del número total de hogares disponibles y el número de familias que demandan potencialmente una vivienda es lo que se denomina déficit habitacional. Este déficit suele medirse en términos cualitativos y cuantitativos.

Para el año 1988, el parque de viviendas estaba constituido por 996,179 viviendas de las cuales 396,662 se calificaron como malas, 171,179, como regulares y buenas las restantes (428,338). Para ese

¹⁴ Fundación Salvadoreña del Desarrollo Económico Social (FUSADES). Op. cit. Pág.3.

año de acuerdo al VMVDU, el déficit cuantitativo ascendía a 182,387 unidades habitacionales, distribuidas el 40% en el área urbana y el 60% en el área rural del país.

4.2. Déficit Cualitativo

El déficit cualitativo se determina atendiendo todos los requerimientos necesarios para que una vivienda sea aceptable (incluyendo servicios básicos). Asimismo, se toma en cuenta el grado de hacinamiento y este se da cuando viven más de cuatro personas por cuarto.

A pesar de los esfuerzos realizados por las entidades encargadas de resolver el problema del déficit habitacional éste no fué superado en la década de los ochenta.

Cuadro No.5

Déficit de Viviendas en El Salvador. Año 1988.

Déficit Cuantitativo			Déficit Cualitativo			
Urbano	Rural	Sub total	Urbano	Rural	Sub-total	Total
73,043	109,344	182,387	83,458	159,162	242,620	425,007

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). Dirección General de Vivienda.

4.3. Causas del déficit de vivienda

4.3.1. Factores Demográficos y Socio-económicos

4.3.1.1. Factores Demográficos

La tasa de crecimiento de la población de El Salvador ha causado una enorme presión sobre el área territorial y la escasez de sus recursos. El último Censo Nacional efectuado en 1992 señala que la población salvadoreña residente en el país es de 5.0 millones de habitantes que se distribuyen proporcionalmente tanto, en el área urbana como en la rural. Lo anterior da como resultado una densidad poblacional de las más altas de América Latina (258 hab/km²) tal como se puede ver en el anexo No.1.

La emigración es un fenómeno que en cierta medida ha paliado el problema demográfico en el país, aunque no se tengan estudios sobre cuantía y dirección de estos flujos migratorios, existen cifras oficiales que estiman alrededor de 1,000,000 de Salvadoreños residentes en EEUU.

La tasa de crecimiento promedio ha tendido a disminuir durante las últimas décadas, como resultado del conflicto armado y la crisis económica y social que ha vivido el país. Otra causa de esta disminución se le atribuye a que la mujer ha alcanzado mejores niveles educativos y planifica mejor los embarazos. En el período

1979-1988, la tasa promedio anual de crecimiento fué del 1.2% ¹⁵.

Lo que significa, que las necesidades de vivienda serán cada vez mayores. El crecimiento migratorio campo-ciudad es otro fenómeno que provoca mas demandas de viviendas agravado por la falta de planificación de acuerdo a esta realidad, desorden urbanísticos en las ciudades y en especial en el AMSS que según el Censo, es cerca de 1.5 millones, lo que representa un 28% de la población total y más de la mitad de la población urbana (54.3%) ¹⁶.

4.3.1.2. Ingresos

Las fuentes de ingresos con que cuentan las familias salvadoreña, están constituidas fundamentalmente por los ingresos salariales que reciben dentro del mercado de trabajo, los cuales para la mayoría de la población resultan insuficientes para cubrir en forma total las necesidades básicas: salud, alimentación, vestuario, educación y vivienda entre otros.

El poder adquisitivo de la familia salvadoreña ha venido deteriorándose notablemente. Durante la década de los ochenta el poder adquisitivo fué hacia la baja, situación que ha persistido durante lo que va de la presente década, tal como se aprecia en el cuadro anexo No.6.

¹⁵ Fundación Salvadoreña del Desarrollo Económico y Social. Fundación Miguel Kast. Sector Vivienda. Documento de trabajo No. 8. 1990. Pág.2.

¹⁶ FLACSO-FUNDE. Estadísticas Básicas. Mayo de 1993.

La distribución del ingreso en el país, presenta una fuerte desigualdad en la que el 31% de la población percibe ingresos que van desde los docientos colones, hasta quinientos noventa y nueve colones, y el 88% de la población percibe menos de ¢2,000 ingresos que resultan insuficientes para cubrir el costo de la canasta de mercado (ver anexo No.4 y No.6).

El ingreso de las familias salvadoreñas, se destina fundamentalmente para gastos de alimentación, dicho gasto para el período comprendido entre mayo de 1989 y mayo de 1991 muestra un incremento del 50%, lo que significa que una familia requiere de 50% adicional al ingreso devengado durante el año de 1989 para satisfacer en el año 1991 el gasto destinado en alimentación, tal como se aprecia en el cuadro anexo No.7

Los ingresos obtenidos por un alto porcentaje de la población, resultan insuficientes para cubrir sus necesidades primordiales, ubicando a la población en las categorías de pobreza relativa y pobreza extrema. Dentro de esta última categoría se ubican a aquellas familias cuyos ingresos resultan insuficientes para cubrir tan solo sus gastos de alimentación.

Dicha situación se traduce en una agudización de la problemática habitacional, ya que las familias ante la incapacidad de destinar parte de sus escasos ingresos salariales hacia la obtención de una vivienda dentro del mercado formal, y debido a las múltiples condiciones requeridas para el financiamiento de la vivienda, tienen

que conformarse a vivir en tugurios o colonias ilegales en donde la propiedad está construida por lo general con materiales de desecho en terrenos de propiedad del Estado, Municipalidades o privadas. Por lo general la posesión es ilegal, carentes de instalaciones sanitarias para eliminación de excretas, pisos de tierra, los que las hace asentamientos en condiciones de insalubridad y hacinamiento.

Sobre la evolución de los salarios no existen datos continuos y válidos. El único estudio realizado (OIT-PREALC) encontró que el 40% de los ocupados en el AMSS percibían ingresos por debajo del salario mínimo y que existía una enorme disparidad según ramas de actividad, grupo ocupacional y categoría ocupacional. Por otra parte, la estructura salarial era desfavorable para las mujeres, y se observa que hasta 1980 los ajustes en los salarios mínimos eran de una magnitud similar y en algunos casos superior al costo de vida, pero que a partir de este año los ajustes se sitúan muy por debajo de este nivel ¹⁷.

4.3.1.3. Desempleo.

El empleo como medio legal para percibir ingresos, constituye un problema de grandes dimensiones dentro de la economía, debido a que la estructura productiva es incapaz de absorber la demanda global de empleos de la PEA.

¹⁷ Lungo Uclés, Mario. Op. cit. Pág.13.

Para el año de 1981, la tasa de desempleo abierto se estimó en 12.9% y para 1985 alcanzó alrededor del 13%, para el año de 1989 esta se redujo a 8.4%. El desempleo es fenómeno económico que repercute en la satisfacción de las necesidades básicas como la vivienda.

Si bien aparentemente la tasas de desempleo abierto es relativamente bajo el problema del país es que un gran sector de la población se desempeña en el sector informal.

La tendencia a la informalización se ve reforzada por las políticas de desregulación y privatización que orientan el actual modelo económico. Período de transición enmarcado por los programas de estabilización y ajuste estructural, que se caracteriza por la disminución de los salarios y el incremento acelerado de la pobreza urbana, la cual también se concentra en el AMSS. Los datos al respecto son claros para los últimos años (ver cuadro anexo No.2).

Un estudio oficial señalaba que en 1988 la pobreza y los problemas de inserción ocupacional en el AMSS se apreciaban en los elevados niveles de subutilización de la fuerza laboral en general, especialmente en el subempleo invisible ¹⁸.

¹⁸

Ibid.

4.3.1.4. Inflación, Desarrollo Urbano y Disponibilidad de Suelo para Vivienda.

La inflación es otro de los factores que agudiza el problema habitacional. Dentro del rubro de vivienda el índice de precios al consumidor muestra que durante el período 1983-1986 este se duplicó, pasando del 15% al 30.6%, inflación que se compensó en parte con el incremento de los salarios.

La inflación también se refleja en el precio de la tierra urbana que está constituida por aquellos terrenos rústicos en áreas urbanas o potencialmente urbanos mediante la incorporación de obras de infraestructura, es decir, con todo acceso vehicular o peatonal con el conjunto correspondiente de instalaciones que permiten la operación de los servicios públicos tales como abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, electricidad y líneas telefónicas en donde se puedan construir unidades habitacionales.

Los terrenos urbanos han sufrido alza en sus precios debido a:

a) El tributo de la tierra sin urbanizar que constituye el componente principal; b) El reembolso del capital productivo invertido en la urbanización (materias primas, amortización del equipo, salarios, etc) e intereses y ganancias de éste; c) El reembolso del capital comercial invertido en la comercialización del lote urbanizado (publicidad, gastos generales, etc) y ganancias de

éste; d) Los intereses del capital de crédito; e) Los intereses sobre el precio global que pagará el comprador a plazos; f) Las nuevas rentas de la tierra generadas por el proceso de urbanización g) y además, el crecimiento de las ciudades que demanda mayor tierra urbanizada.

Dos de sus dimensiones que han incidido sobre el déficit son: regulación de la tenencia y propiedad del suelo y el precio de la misma.

El suelo no ha sido objeto de un fraccionamiento de acuerdo con las normas urbanísticas y/o principios legales, los estatutos jurídicos impiden a sus ocupantes acceder al crédito de organismos gubernamentales o de entidades privadas.

La mayoría de las formas de ocupación para-legal de la tierra urbana, se encuentran en las peores condiciones de riesgo ambiental, o sea las mejores tierras son ocupadas por el mercado inmobiliario formal y las peores por los mercados clandestinos.

Una buena parte de las urbanizaciones piratas o clandestinas, principalmente en el área rural, se encuentran en zonas donde existen dificultades para la provisión de servicios. De aquí se desprende la certeza de que esta cuestión no es de naturaleza jurídica, sino una cuestión que depende de la relación que existe entre el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, legislación y las condiciones ambientales de los asentamientos.

El precio de la tierra alto ha hecho que la disponibilidad del crédito privado para la adquisición de tierras y construcción esté restringida a los grandes constructores y sus proyectos dirigidos a sectores de altos ingreso, limitando a las personas de bajos recursos y pequeños o medianos constructores realizar proyectos de vivienda popular.

La influencia de las inversiones de los migrantes salvadoreños en el exterior, que se concentran en la compra de bienes raíces en general y de la tierra en particular. Estas inversiones si bien contribuyen a dinamizar el sector, provocan un efecto perverso en el funcionamiento del mercado de bienes raíces, al ocasionar una elevación en los precios de la tierra.

El precio de la tierra urbana ,ha determinado el crecimiento periférico de la ciudad de San Salvador, el cual ha alcanzado una extensión territorial enorme y generado costos de infraestructura y transporte que la ciudad no tiene como enfrentar. El hecho de que la tierra equipada y accesible a mercados de consumo y trabajo sea cara, hace que la vivienda popular se ubique cada vez más lejos, implicando costos adicionales para las familias y para la ciudad en su conjunto.

Existe una relación directa entre el incremento en los precios de los materiales de construcción y el precio final de las viviendas.

El cuadro anexo No.9, muestra la tendencia hacia el alza de los

precios de algunos materiales en el período 1985-1988

4.3.1.5. Los Margenes de Ganancia

El mercado de la tierra es un problema fundamental para poder obtener la unidad habitacional a un costo adecuado a los ingresos familiares debido a que existe la especulación por parte de los constructores y de las empresas de bienes raíces.

En el salvador no existe una ley que regule el máximo de utilidades generadas en la industria de la construcción, cuando un constructor presenta su proyecto para construir un complejo habitacional, en su presupuesto deberá reflejar el rubro de utilidades que no deberá exceder del 10% de su costo directo, pero hay formas para poder aumentar este margen ya que por lo general las utilidades no suman los descuentos en la compra de materiales y por el pago de la mano de obra más baja que lo que establece el laudo arbitral.

4.3.1.6. Materiales y tecnología de la construcción

Actualmente no existen en el país sistemas de control de calidad de los materiales y de la vivienda. Esto hace que, especialmente en el caso de la vivienda popular, se produzca viviendas de baja calidad. No estamos hablando de los métodos tradicionales de construcción, como el adobe y el bahareque, sino de construcciones en bloque y albañilería en general con poco confort ambiental, poca seguridad frente a los sismos y otros problemas.

Además, existe un rechazo a los métodos tradicionales de construcción y a tecnologías alternativas o apropiadas, efecto de la diseminación de un solo modelo para construir, lo que limita sobremanera la iniciativa de las localidades con respecto a los proyectos de vivienda. Esto es particularmente grave en las zonas rurales, donde hay problemas logísticos en el aprovechamiento de los materiales de construcción por los altos costos agregados que implica el transporte.

Con respecto a los precios de los materiales de construcción, no se ha practicado una política de apertura del mercado, parte importante del ajuste estructural aplicado en otros países. Hay, por lo tanto prácticas de monopolización y cartelización de ciertos items fundamentales, lo que provoca precios distorsionados en relación a los precios de productos similares en países vecinos. Además, la dependencia del país de materiales que provienen del exterior y la falta de una política específica para este sector de la producción y comercio exterior provoca la irregularidad de la oferta de ciertos materiales, con consecuencias nefastas para la eficiencia del sector.

CAPITULO III

DISEÑO DE LA POLITICA DEL SECTOR VIVIENDA EN EL SALVADOR 1989-1994

La problemática del sector vivienda que se sintetizó en el capítulo anterior fué la base para el diseño de la política del sector vivienda en el país y que se plasmó en el Plan de Vivienda 1990-1994. Este capítulo es un bosquejo de dicha política necesaria para proceder posteriormente a evaluar los resultados de la misma.

1. Orientación de la Política Social del Plan de Gobierno.

Período 1989-1994

1.1. Postulados ¹

La política social del período 1989-1994, descansa sobre cuatro postulados básicos que son:

- a) El Estado debe tener una participación fundamental en la erradicación de la pobreza extrema;
- b) La satisfacción de las necesidades mínimas sociales crea las condiciones necesarias para el logro de una efectiva igualdad de oportunidades;
- c) Solamente con el logro del desarrollo social es factible conseguir paralelamente un crecimiento económico sostenido y

¹

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN). Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994. Pág.51 y 52.

d) El progreso social resultante de mayores oportunidades de desarrollo integral conduce hacia la armonía y la paz.

1.2. Objetivos y Políticas

El Plan tiene como objetivos elevar la calidad de vida de la población e iniciar un proceso sostenido de la erradicación de la extrema pobreza en El Salvador. Para ello y reconociendo los efectos negativos de las medidas de ajuste estructural que afectan con mayor intensidad a la población de menores ingresos, se crearon dos tipos de políticas: las políticas sociales compensatorias dirigidas al corto plazo y las políticas sociales sectoriales, dirigidas al mediano plazo. Las primeras fueron diseñadas con el objetivo de amortiguar los efectos de las medidas de estabilización y reorientación económica, así como, para crear las condiciones para que el Estado deje de brindar ayuda asistencialista y pase a brindar ayuda formativa, sentándose las bases para un desarrollo social sostenido, que es el objetivo de los Planes Sociales Sectoriales.

En relación a la vivienda, la ejecución de las políticas de compensación social, se resumen en la creación y seguimiento de 6 tipos de programas²:

a) Programa de Infraestructura Básica Municipal para fortalecer a los gobiernos locales;

²

Ibid. Pág.60.

- b) Programa especial de emergencia urbana para favorecer a la población marginal urbana;
- c) Programa de fortalecimiento de los gobiernos locales para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales;
- d) Programa de apoyo a las comunidades para promover el desarrollo económico y social de las comunidades rurales y urbanas en extrema pobreza;
- e) Programa de reconstrucción, para reconstruir la infraestructura social y económica dañada por el terremoto;
- f) Creación del Fondo de Inversión Social (FIS), para brindar continuidad a los programas de generación de empleo e ingresos de la población de extrema pobreza.

2. Objetivos del Sector Vivienda

La política de vivienda para el período 1990-1994 se enmarca dentro de los cambios contemplados en el Programa de Ajuste Estructural (PAE). Tres grandes objetivos se plantearon para el sector vivienda, siendo ellos los siguientes:

- a) Contar con un sistema de vivienda en donde el Estado participe como ente coordinador, normador y facilitador del sector privado oferente de viviendas;
- b) Contar con un sistema administrativo de apoyo que elimine la marginalidad en la adquisición de viviendas para la población en general, pero con énfasis a los más pobres, para asegurar la igualdad de oportunidades a todas las familias salvadoreñas;

c) Desarrollar un sistema financiero y de subsidios habitacional, con una amplia cobertura en el acceso a fondos de financiamiento para la vivienda popular; permitiendo la libre elección por parte de las familias acerca de la solución habitacional que consideren más apropiados a sus necesidades, teniendo en consideración además de los mecanismos de subsidio y crédito, el ahorro sistemático de las personas³.

3. Políticas del Sector Vivienda.

Las políticas diseñadas para el sector vivienda dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 y dentro del Plan Nacional de Vivienda 1990-1994 muestran una clara orientación a favorecer la demanda habitacional de los estratos de menores ingresos del país, siendo ellas las siguientes:

a) Focalización en el uso de los recursos públicos destinados a los grupos vulnerables de extrema pobreza (destinar el gasto público prioritariamente hacia el subsidio directo a la demanda), para cubrir las necesidades más urgentes en materia de construcción y mejoramiento de la vivienda, equipamiento social y de servicios básicos, en zonas marginales de alta densidad poblacional;

b) Liberalización y desregulación del sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo, para eliminar gradualmente las distorsiones del

³ Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). Plan Nacional de Vivienda 1990-1994.



mercado financiero inmobiliario, a fin de fomentar la competencia y estimular la captación de recursos financieros para la inversión en la construcción de viviendas. Dentro de esta área, el cambio de mayor importancia, lo constituye la liberalización de la política monetaria, crediticia y cambiaria del país, en donde se redefinió el rol que debe desempeñar el Banco Central de Reserva de El Salvador; a partir de la década de los 90, su función se reduce a promover y mantener la estabilidad monetaria así como a desarrollar un sistema financiero eficiente y competitivo.

c) Una política financiera diseñada para crear un sistema de financiamiento para la vivienda, libre de distorsiones, cobertura para los estratos de más bajos ingresos del país, cambiando el subsidio indirecto por un mecanismo directo por parte del Estado. Se analizó que para que la política de financiamiento con subsidio funcione en El Salvador, era necesario las reformas y transformaciones a la política de financiamiento formal, a fin de evitar más distorsiones en el sistema financiero habitacional. Estas reformas contempladas dentro del plan se caracterizan por una liberalización financiera hacia un proceso de intermediación eficiente de fondos.

La característica principal que tenían las instituciones que proporcionaban financiamiento era la de otorgar créditos habitacionales con tasas de interés subsidiadas, abajo de la tasa de inflación, medida que causaba deterioro financiero en cada una de ellas. Por otra parte, la política financiera en general siempre

estuvo fuertemente regulada por el Estado en especial para las instituciones del sistema financiero formal.

El sistema financiero de El Salvador se caracterizó por su centralización al haber permanecido estatizado, así también el BCR transformado en el prestamista del sector público no financiero, acciones que conllevaron al sistema a volverse inoperante y deficiente. Ante esta situación se consideró que eran necesarios las reformas financieras para la solución a estos y otros problemas derivados; además, se trataba de contar con un sistema financiero más moderno promotor del desarrollo y captador de mayores ahorros y canalizador de crédito suficiente sin preferencias políticas sino que técnicas.

d) Privatización de la ejecución de los programas y proyectos públicos de vivienda, para garantizar una mayor eficiencia y agilidad en la ejecución de la inversión pública. Con dicha política se busca evitar la acción distorsionadora del Estado, retirándolo de la ejecución de financiamiento y/o producción de viviendas, convirtiéndolo únicamente en facilitador del desarrollo habitacional, buscando una mayor participación de las comunidades en el desarrollo de los programas de vivienda.

e) Modernización del marco legal e institucional, cuyo objetivo es facilitar y racionalizar los procesos de construcción y adquisición de viviendas, desarrollo urbano y ordenamiento territorial en base a los nuevos lineamientos establecidos. Así como lograr un mayor

equilibrio entre el desarrollo del espacio físico y la distribución de la población en el territorio nacional, mediante una desconcentración de la inversión por áreas geográficas

La necesidad de reestructurar las instituciones involucradas en el sector se orienta hacia una modernización y reordenamiento institucional, técnico, legal y financiero con el propósito de consolidar el sistema habitacional coherente con las políticas de compensación social.

f) Política de producción de viviendas, para fomentar la producción de viviendas por parte del sector privado, ONGs u otros sectores mediante la dotación de recursos adecuados en los mercados de capitales para incentivar la ejecución de soluciones habitacionales en zonas marginales de alta densidad poblacional, tanto urbana como rural.

g) Política administrativa y legal, creada para eliminar las barreras y obstáculos en la adquisición de inmobiliarias, a fin de facilitar la adquisición habitacional en todo el país y consolidar la propiedad privada en la comunidades de bajos ingresos.

h) Política para consolidar la propiedad privada en viviendas, tendientes a asegurar el derecho a la propiedad. Trata de evitar la propiedad estatal de la vivienda, aún cuando se trate de programas sociales, así como regular las tenencias de viviendas que todavía no se hayan transferido al beneficiario final. Considerandose dentro

de ella, el arrendamiento como una alternativa de acceso a la vivienda.

4. Metas para el sector vivienda

De acuerdo al plan de Desarrollo Social, las metas a alcanzar para el sector vivienda son las siguientes:

- a) Aumentar la producción de viviendas en 15,000 nuevas unidades anuales;
- b) Modificar la estructura de la inversión institucional a fin de lograr un incremento hasta alrededor de un 30% para financiar a grupos de extrema pobreza;
- c) Reestructurar el sistema de Ahorro y Préstamo y sanear sus cartera de crédito en el año 1990;
- d) Sentar las bases a partir de 1990 para la creación y fortalecimiento de los mercados de capitales y secundarios de valores, y su funcionamiento pleno en 1991;
- e) Lograr que a partir del año de 1990 el sistema de tasas de interés de las Asociaciones de Ahorro sean concordantes con la situación real del mercado;
- f) Eliminar a partir del año de 1991 el sistema de protección del Gobierno hacia las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y privatizar sus acciones, dando prioridad a sus propios empleados;
- g) Privatizar a partir de 1990, salvo algunas excepciones, la ejecución de los programas y proyectos gubernamentales en materia de vivienda y urbanismo y h) Completar en el año de 1991 todo el proceso de modernización del marco legal normativo e institucional.

5. Estrategias del Sector Vivienda

La estrategia generada para el sector, se fundamenta en tres principios básicos:

- a) La generación de condiciones para que se dé un mercado habitacional, ágil, eficiente, lucrativo para el sector privado y satisfactorio para los adquirientes;
- b) Intervención del Estado únicamente como facilitador, desarrollando sólo funciones de coordinación, normatividad y promoción;
- c) Eliminación de la marginalidad en el acceso a vivienda por parte de los grupos más vulnerables del país.

La estrategia contemplada en el Plan Nacional de Vivivenda 1990-1994, gira alrededor de los siguientes elementos:

- a) Aspectos institucionales que consisten básicamente en la disolución y cambios en el funcionamiento de las instituciones del sector tales como el VMVDU, FNV, IVU y PRONAVIPO;
- b) La generación de mayores opciones de atención para la población demandante, brindando el acceso en la tenencia de la tierra para uso de vivienda; mediante nuevas formas de financiamiento a largo plazo y de subsidio;
- c) Encauzamiento de los recursos ociosos del Estado utilizables para vivienda, así como la formulación de nuevos programas y proyectos destinados a ofrecer un espacio para vivienda a precios subsidiados.

- d) Proceso de reformas fiscales, legales y normativas que eliminen requisitos innecesarios a los sectores de bajos ingresos en el acceso a la propiedad privada de vivienda. Entre estos requisitos innecesarios pueden mencionarse los impuestos por escrituración, transferencia y registro de hipotecas;
- e) Creación de un conjunto de normas y especificaciones técnicas y su divulgación a los diferentes entes tales como Cámaras y Asociaciones del sector privado;
- f) Ampliación de la cobertura de estratos bajos de la población mediante la creación de nuevos mecanismos financieros de largo plazo que sean atractivos, seguros y estables. A corto plazo, consolidar los recursos estatales en materia de vivienda a efecto de volver más eficiente la participación de las instituciones financieras nacionales e impulsar nuevas fórmulas de atracción de recursos hacia esta actividad provenientes de organismos internacionales.

6. Medidas y Acciones

El Plan Nacional de Vivienda 1990-1994 contemplaba una serie de medidas a implementar en el corto y largo plazo en el campo institucional, demanda, oferta, normas y tecnologías, etc. A continuación se describen:

6.1. Aspectos Institucionales

A corto plazo: Reestructurar y modernizar la estructura organizativa del VMVDU y las instituciones relacionadas al sector vivienda y

convertir el VMVDU el ente rector del sector vivienda. El papel sería el de facilitador y promotor representando al Estado, y que junto con sus organizaciones de apoyo: PRONAVIPO, Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y otras se encargen de articular y coordinar los programas de las diferentes áreas: financiamiento, desarrollo urbano, legalización de parcelas, tecnología y medio ambiente y el aspecto institucional haciendo más fluida y flexible la aplicación de las políticas y programas sectoriales.

Reformar leyes y reglamentos que regulen el financiamiento, urbanización y construcción de viviendas; delegar atribuciones y facultades de decisión para lograr operaciones eficientes hacia los usuarios; identificar y formular programas de vivienda para familias localizadas en zonas urbanas y rurales; realizar un inventario de bienes inmuebles en propiedad del Estado, que puedan ser utilizados en viviendas; fusionar los recursos del IVU, FNV y de PRONAVIPO, para transformarse en FONAVIPO que junto con los recursos de PRONAVIPO administre el Fondo Nacional de Subsidios.

Asimismo; diseñar mecanismos para articular los programas de vivienda con los de desarrollo urbano y rural, para promover la desconcentración habitacional en el área urbana de las Cabeceras Departamentales; crear y operativizar el Consejo Nacional de la Vivienda; crear y fortalecer los certificados de vivienda para canalizar más recursos al financiamiento de proyectos de vivienda; diseñar los instrumentos para apoyar a las ONGs y otras organizaciones sin fines de lucro como las Cooperativas,

Asociaciones Gremiales, Mutuales, Bancos Comunales, etc. dedicadas al desarrollo de programas y proyectos habitacionales.

Gestionar la autorización de asignaciones de recursos del presupuesto nacional para viviendas de interés social; crear un marco jurídico y regulatorio, que facilite la aprobación de permisos de construcción y asentamientos para el sector privado; canalizar los recursos del FSV, una parte en forma de certificados hipotecarios (inyección de liquidez) y otra parte en subsidios directos.

Que las instituciones previsionales terminen con la concesión de créditos con tasas de interés subsidiadas. Se pretende transformar las cotizaciones efectuadas en las instituciones previsionales, en una cuenta de ahorro que permita ganar intereses reales positivos y que estas cobren el precio real por el uso del capital a largo plazo; las alcaldías deben establecer oficinas de planificación urbana y rural; los constructores, mediante CASALCO, deben organizar sistemas de seguimiento e información sobre el mercado de vivienda.

Emprender programas para formalizar el sector informal, como son: el Registro Social de inmuebles, para legalizar a corto plazo y de una forma masiva la propiedad sobre el terreno a las familias residentes en asentamientos de tugurios en precarias condiciones y en colonias ilegales. Las autoridades consideran clave este programa y estará a cargo de una nueva institución que se creará para ese fin: Instituto Libertad y Progreso (ILP).

A Mediano Plazo: Crear los mecanismos de coordinación para la venta de terrenos propiedad del Estado y Municipalidades, útiles para soluciones habitacionales; crear los mecanismos tendientes a lograr la participación solidaria institucional, para que organizadamente se disminuya el déficit habitacional.

Las organizaciones privadas de desarrollo social (Fundaciones, Cooperativas, lotificadores ilegales) deben incorporarse como "Instituciones Financeras Auxiliares"; además, las fundaciones y otras entidades deben convertirse en el gran agente ejecutor de la política de vivienda, absorbiendo muchas de las funciones tradicionales del Estado. En el plan de vivienda se contemplan la participación de los Bancos Comunales, Cajas Rurales de Crédito y Asociaciones Gremiales.

6.2. Demanda de Viviendas

A Corto Plazo: Diseñar el Sistema del Fondo de Subsidios focalizado a la atención de las familias de bajos ingresos; diseñar el programa de registro social de inmuebles, a fin de atender las necesidades de las familias localizadas en comunidades irregulares; estructurar el programa de asentamientos de grupos organizados para las familias en zonas ilegales puedan formalizar la propiedad de su lote.

Apoyar la reestructuración del sistema financiero para que puedan facilitar el acceso del crédito a la población de bajos ingresos.

Crear un marco legal para que los reglamentos relacionados con la propiedad privada puedan proveer legalidad a los asentamientos ilegales; diseñar los mecanismos de coordinación con lotificadores sobre la legalización de asentamientos no organizados.

A Mediano Plazo: Crear los mecanismos que faciliten el desarrollo de programas de mejoramiento y construcción de nuevas soluciones habitacionales para familias de bajos ingresos.

Implementar el programa de subsidios directos en vivienda; implementar el programa de registro social de inmuebles; coordinar con las Instituciones Previsionales sobre la atención de subsidios en vivienda a sus cotizantes de más bajos ingresos; facilitar el desarrollo de los planes pilotos para el mejoramiento en vivienda de familias de bajos ingresos a través de las ONGs, Cooperativas, Bancos Comunales, etc.

6.3. Oferta de Viviendas

A Corto Plazo: Ejecutar programas de viviendas a través de constructores privados, asociados o particulares, así como las ONGs; crear nuevas normas de desarrollo urbano y habitacional; elaborar reglamentos ágiles para que el mejoramiento de viviendas sea efectuado por los interesados.

Crear los mecanismos de participación del sector privado, a efecto de que dentro de un marco plural se desarrolle y fomente la

construcción habitacional.

A Mediano Plazo: Ejecutar programas de lotes con servicios a familias de más bajos ingresos, facilitando una mayor participación del sector privado; crear los mecanismos de coordinación con la Cámara Salvadoreña de la Construcción sobre la implementación de nuevos programas de vivienda y ejecutar programas de rehabilitación de los tugurios en ciudades y asentamientos humanos rurales.

6.4. Normas y Tecnología

A Corto Plazo: Actualizar los Reglamentos de construcción y del establecimiento de normas y especificaciones técnicas en materia de desarrollo urbano, según tipo de viviendas; generar proyectos normatizadores de vivienda, en cuanto a sus componentes y espacios, condiciones geográficas y sociales, a efecto de que sean objeto de trámites simplificados de permisos y licencias de construcción y difundir por parte de las municipalidades de las técnicas de autoconstrucción de vivienda popular.

A Mediano Plazo: Elaborar los estudios de jerarquización de comunidades, en base a las prioridades sociales y ambientales; revisar y formular políticas y estrategias referentes a los aspectos ecológicos y ambientales; investigar sobre tecnologías apropiadas en la construcción de viviendas y promover el uso de materiales no tradicionales de vivienda.

6.5. Financiamiento

A Corto Plazo: Crear certificados en valores, para que los Bancos y Financieras puedan atender la demanda de recursos en vivienda; crear instrumentos adecuados al crédito a largo plazo, métodos o instrumentos de captación de recursos para apoyo de programas habitacionales; sanear las carteras y fusionar los recursos financieros de PRONAVIPO, IVU y FNV.

Diseñar el sistema secundario de hipotecas, a fin de operativizar el flujo de recursos necesarios para los distintos programas de vivienda; crear mecanismos de coordinación y seguimiento de las reformas en el sistema financiero que afectan al sector vivienda; coordinar con los lotificadores formalizados sobre la canalización del financiamiento habitacional; gestionar y coordinar con el MIPLAN, a fin de lograr obtener recursos provenientes de organismos internacionales; tramitar las solicitudes de financiamiento con los organismos internacionales.

A Mediano Plazo: Gestionar fondos hacia FONAVIPO e inversión en Certificados de Vivienda, a fin de atender demandas de soluciones habitacionales a las familias y gestionar ante los organismos BCIE, BID, AID y otros organismos para apoyar los programas de vivienda popular.

6.6. Capacitación

A Corto Plazo: Capacitar al personal, para favorecer la participación en los procesos de gestión y administración en materia de vivienda; gestionar ante el sector privado, así como con los organismos nacionales e internacionales, para la obtención de apoyo en capacitación al recurso humano y solicitar asistencia técnica para la creación de un centro de tecnología apropiada para vivienda.

A mediano plazo: Intercambiar experiencias y conocimientos con instituciones académicas y organismos públicos y privados para el desarrollo de la capacitación e investigación en materia de vivienda y desarrollar un programa de capacitación de largo alcance, mediante la asistencia del personal a cursos, seminarios o pasantías que contribuyan al fortalecimiento del desarrollo institucional.

CAPITULO IV

EVALUACION DE LA POLITICA DE SUBSIDIO A LA VIVIENDA POPULAR.

Dentro de este capítulo, se evalúa en términos generales el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias del sector vivienda y específicamente se evalúan los resultados obtenidos con la puesta en práctica de la Política de Subsidios a la Vivienda Popular en relación al marco institucional, financiamiento, programas realizados, incidencia en la solución del déficit habitacional.

1. Aspectos Generales

El Salvador, al igual que la mayoría de los países Centroamericanos reformó a partir de 1989, sus normas de financiamiento para vivienda, para ello fue necesaria la contratación de empresas consultoras tales como PADCO y la Fundación Miguel Kast entre otras, quienes de acuerdo a las experiencias vividas en sus países de origen y también de acuerdo a los nuevos lineamientos, elaboraron varios estudios de consultoría que han servido de base para la ejecución de la política habitacional en el país, y especialmente de la Política de Subsidio a la Vivienda Popular, pivote sobre el cual se sustenta el Plan Nacional de Vivienda 1990-1994.

A raíz del Programa de Ajuste Estructural, el rol de Estado cobra un matiz diferente al mostrado en años anteriores y asume a partir

de la década de los 90, el rol de facilitador y promotor del desarrollo económico y social. Dentro del aspecto social, la vivienda adquiere singular importancia, pues no solo refleja el acceso a uno de los servicios básicos de la población, sino que a su alrededor se movilizan otra serie de factores tales como transportes, comunicaciones, servicios financieros, impuestos, etc.

Al inicio de la década de los 90, se realizaron una serie de medidas económicas, enmarcadas dentro del proceso de ajuste estructural. Dentro de la política financiera, los cambios fundamentales, giran en torno al saneamiento, fortalecimiento y modernización del sistema financiero, reducción del rol del Banco Central de Reserva (BCR) y la liberalización de la política monetaria, crediticia y cambiaria.

Los cambios se inician con la evaluación de los activos de riesgo de los Bancos y las AAP (convertidas en Financieras); la venta de las carteras en mora al Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFI), lo que originó la fusión y la liquidación de algunas instituciones tales como el Banco Capitalizador, APRISA y CRECE. Las instituciones que superaron el proceso de saneamiento, posteriormente fueron fortalecidas con inyección de liquidez por parte del FOSAFI para posteriormente ser privatizadas, luego de haberse aprobado la nueva ley de Bancos y Financieras.

La redefinición del rol a desempeñar por el BCR de EL Salvador consistió en reducir su función a promover y mantener la estabilidad monetaria. En este contexto, es reformada la Ley del Control de

Transferencias Internacionales; al mismo tiempo, se suprime la Junta Monetaria, restringiéndose de esta manera al Banco Central de Reserva de su función de financiamiento ya sea directa o indirectamente al Gobierno Central, a las instituciones y a las empresas públicas; de igual manera también se le resta la facultad de fijar tasas de interés y tipo de cambio, pudiendo influir sobre estas dos variables únicamente a través de operaciones de mercado abierto.¹

2. Financiamiento a la vivienda por Parte del Sistema Financiero

Las reformas al sistema de financiamiento formal de vivienda compuesto fundamentalmente por las Financieras y los Bancos del Sistema, consistió en la liberalización financiera para promover una mayor eficiencia en el proceso de intermediación de fondos. Las principales medidas de la liberalización financiera han sido:

a) Liberalización de las tasas de interés, para mejorar la rentabilidad de los Bancos y las Financieras, así como aumentar el volumen de ahorro doméstico. Con lo anterior se permite ofrecer rendimientos reales positivos a los depositantes (ahorrantes) y cobrar el verdadero costo del capital a quienes hacen uso del crédito; se consideró que al tener una tasa de interés liberalizada, más flexible, dentro de un marco de estabilidad económica, arriba

¹ Bettaglio, Gino Rolando. Reestructuración de Sistema Financiero en El Salvador. Primer Seminario Centroamericano sobre financiamiento de Vivienda. 26 de agosto de 1993. Pág.21.

de la tasa de inflación, se tendría como resultado, una tasa de interés real y positiva. Además, tendría la característica de ser homogénea para todos los sectores de la economía por convertir al sistema financiero en concentrador del financiamiento habitacional.

b) Desarrollo de Instituciones Financieras de Servicios Múltiples. Con lo anterior se permite a las Financieras participar en operaciones crediticias diferentes al financiamiento para la vivienda con lo que tendrían la oportunidad de competir en todas las líneas crediticias de los Bancos. De igual manera los Bancos, pueden dedicarse al financiamiento para la construcción y adquisición de viviendas;

c) Autogestión administrativa de los Bancos y las Financieras; esta medida consiste en la eliminación de controles directos tales como cupos crediticios por actividad económica que existían en el pasado;

d) Un marco jurídico en el Sistema Financiero; que consiste en la prudente supervisión preventiva por parte de la Superintendencia del Sistema Financiero, para evitar quiebras en las instituciones financieras y asegurar con ello los depósitos de los ahorrantes;

e) Privatización del Sistema Financiero; medida que tenía como meta la capitalización, fusión y privatización de los Bancos Comerciales y las Financieras, antes AAP;

f) Mayor competencia por los fondos en igualdad de condiciones, ya

que en el pasado las Financieras tenían tasas pasivas fijadas más altas que los Bancos con el propósito de impulsar su desarrollo y especialización.

La desregulación del Sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo se dá con la eliminación de la FNV como entidad rectora de las mismas; y su liberalización consistió en la ampliación y diversificación de sus actividades, ya que desde su creación en el año de 1964 su principal función fué brindar financiamiento para construcción y adquisición de viviendas; pero a partir de 1991, año en que se aprueba la ley de Bancos y Financieras, pueden competir en igualdad de condiciones en todas las líneas de crédito.

No obstante la desregulación y liberalización de las AAP y la participación de los Bancos en el financiamiento habitacional, aún en la década de los noventa continúa el esquema de concentración del financiamiento hacia el área de la construcción hacia los sectores medios y altos de la población.

Durante el período comprendido entre 1989-1994 el financiamiento otorgado por los Bancos y Financieras para el sector vivienda fue de 115,752 viviendas distribuidas entre los rubros de adquisición y construcción, como se puede ver en los cuadros anexos, con lo que se contribuyó a reducir en un 17.3% el déficit habitacional total que para 1994 se estimó en 666,131 unidades. Es importante señalar que este financiamiento no ha estado orientado a favorecer a los sectores populares.

Cuadro No.6
Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda en El Salvador.
Período 1988-1994.

Años	Cuantitativo			Cualitativo			Déficit
	Urbano	Rural	Sub-total	Urbano	Rural	Sub-total	Total
1988	73,043	109,344	182,307	83,468	169,162	242,620	425,007
1989	68,211	121,364	189,575	90,231	166,167	255,398	444,973
1990	71,075	133,770	204,845	97,219	171,507	268,726	473,571
1991	84,071	148,041	232,112	104,903	178,204	283,107	515,219
1992	98,079	163,369	261,448	112,993	185,281	298,274	559,722
1993	112,859	179,504	292,363	121,510	192,666	314,175	606,538
1994	128,173	196,196	324,368	130,481	200,282	330,763	655,131

Fuente: Dirección General de Vivienda. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Plan Nacional de Inversión en Vivienda 1990-1994. Julio de 1990.

De acuerdo a la empresa Consultora Mac Cormack y Cia, la participación de los Bancos en el financiamiento habitacional, que se inicia en el año de 1991, cuando se aprueba la "Ley de Bancos y Financieras". y su participación, específicamente en el área de la construcción ha sido del 14.5% en el período 1991-1994 en relación al total de financiamiento otorgado a esa actividad por el sistema de Bancos y Financieras.

3. Fuentes de Ingreso. Los Certificados de Depósitos para Vivienda

Los CDVIV constituyen una modalidad dentro de las reformas a la política de financiamiento habitacional. Son un instrumento de

captación nuevo y constituyen un producto financiero que son emitidos en forma competitiva por los Bancos y las Financieras, es un instrumento de mediano plazo (a tres años). Sus ventajas radican en que ofrecen rendimientos de hasta dos puntos por encima de los depósitos a 180 días que son los líderes en la captación de fondos. Los certificados pueden emitirse como títulos valores negociables a tasas de interés que se ajustan semestralmente y se ofrecen a través de la bolsa de valores.²

A partir de julio de 1991 el BCR autorizó a los Bancos y Financieras a emitir CDVIV, con el propósito de que los recursos captados a través de este instrumento sean utilizados para financiar viviendas para los estratos de población medios y bajos, este instrumento es específico para la canalización de recursos financieros hacia la adquisición de viviendas, Sustituye a las instituciones especializadas anteriores (las AAP) que mostraban problemas de asimetría entre las operaciones pasivas y activas ya que tradicionalmente las AAP colocaban sus inversiones en fondos de largo plazo para financiar la adquisición de vivienda respaldados con ahorros de corto plazo.

Para que las instituciones financieras se incentivaran a captar recursos a través de este instrumento, el BCR decidió remunerar el encaje al que están sujetos estos depósitos (15%), siempre y cuando cumplan algunos requisitos establecidos para ello.

²

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Boletín Económico y Social No.84. Pág.12.

Las principales características de estos títulos es que son emitidos a la orden, transferibles por endoso; a un plazo de dos o más años; con un rendimiento igual a la tasa básica pasiva más un diferencial fijo, igual o superior al 2%, el cual es reajutable cada seis meses o menos.³

Durante 1991, los bancos y financieras captaron ₡361.9 millones, dicha cantidad aumentó a ₡440.2 en 1992 y al mes de octubre de 1993 ya se habían captado ₡729.9 millones (ver cuadro anexo No.11), cuyos recursos provinieron en un 47% del sector privado y un 53% del sector público, para colocarse en créditos para construcción y adquisición de viviendas cuyos valores oscilen entre los 60 mil colones y los 600 mil colones y por lo menos el 50% deberán colocarse en créditos de hast 300 mil colones a corto o largo plazo.

El incremento captado en el año de 1993 se explica por las regulaciones que el gobierno ha tomado en ésta área. Según instructivo, el 70% de los depósitos totales en moneda nacional (alrededor de ₡1,500 millones) de las Instituciones Oficiales Autónomas Previsionales: ISSS, INPEP e IPSFA, en cada institución financiera, deberá ser invertido en Certificados de Depósitos a plazo para la vivienda. De las tres instituciones, solamente el INPEP no ha cumplido con el instructivo, las demás lo han hecho al menos parcialmente.

³

Raquel Rolnik. Op. cit. Pág.27

La disposición anterior fué acompañada por otra, según la cual, a partir del 1 de agosto de 1993 los recursos captados a través de este instrumento unicamente deberán colocarse en crédito para construcción o adquisición de vivienda cuyos valores se encuentran entre ¢60,000 y ¢600,000, de los cuales por lo menos el 50% deberá de estar colocado en créditos de hasta ¢300,000, ya sea de corto o largo plazo .

.

Lo anterior muestra que la creación de certificados de vivienda han posibilitado al sistema financiero contar con una importante suma de recursos para financiar proyectos de vivienda. Este instrumento debería convertirse en el futuro en una de las principales fuentes de financiamiento para la vivienda destinada fundamentalmente a grupos poblacionales de estratos medios y bajos. Con respecto a esta fuente de financiamiento, el problema es aún la resistencia de algunos fondos previsionales para aplicar sus recursos en vivienda.

4. Marco Institucional

4.1. Cambios Institucionales

La política de financiamiento en el contexto del Plan Nacional de Vivienda 1990-1994, ha requerido la existencia de instituciones mas modernas y que funcionen de acuerdo a la realidad y constituidas dentro de un marco jurídico y legal. La política en si propone, evitar en lo posible, la participación distorsionadora del Estado en la ejecución de financiamiento y producción de vivienda y



transformar su papel de protector a uno más dinámico, que sea facilitador del desarrollo habitacional en la búsqueda de una mayor participación de las comunidades.

La necesidad de reestructurar las instituciones involucradas en el sector, las acciones se han orientado hacia una modernización y reordenamiento institucional, técnico, legal y financiero con el propósito de consolidar el sistema habitacional coherente con las políticas de compensación social. En este sentido, las principales reformas institucionales y regulatorias que se consideran de trascendencia son las siguientes:

a) Cambio del papel del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) al convertirse en organismo rector del sector. Es importante recalcar la función del VMVDU al convertirse en ente rector del sector vivienda, cuyo papel se ha convertido en facilitador y promotor representando al Estado, y que junto con sus organizaciones de apoyo: PRONAVIPO, Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y otras se han encargado de articular y coordinar los programas de las diferentes áreas: financiamiento, desarrollo urbano, legalización de parcelas, tecnología y medio ambiente y el aspecto institucional haciendo más fluída y flexible la aplicación de las políticas y programas sectoriales.

Este trabajo de articulación y coordinación ha permitido en cierta forma un proceso interno de modernización legal y operativa de las instituciones involucradas y suprimir de sus funciones a la FNV y

al IVU fusionando sus recursos y creando FONAVIPO para apoyar los programas del VMVDU acordes con los nuevos esquemas de financiamiento habitacional de Latinoamérica.

La reestructuración del VMVDU como institución del sector vivienda, que ha consistido básicamente en la reducción de su aparato administrativo, partiendo de la eliminación de una serie de dependencias o jefaturas que se consideraron innecesarias y que en algunos casos se han fusionado internamente.

En la actualidad, el VMVDU cuenta con seis Direcciones funcionales, siendo ellas las siguientes: Dirección Administrativa y Financiera, Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Promoción Habitacional, Dirección de Normas y Permisos, Dirección de la Región Occidental y La Dirección de la Región Oriental. Además se cuenta con la Unidad Jurídica, la Unidad Asesora, la Oficina Coordinadora de los Programa Nacionales de Vivienda (PRONAVIPO) y la Dirección de Planficiación que funcionan como unidades de apoyo al Viceministerio.

b) Liquidación de la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) y del Instituto de Vivienda Urbana (IVU). La fusión de recursos de la FNV y el IVU que junto con los recursos de PRONAVIPO se transformaron en FONAVIPO para administrar el Fondo Nacional de Subsidios. Asimismo, la transformación de PRONAVIPO la cual se convirtió en la Unidad Técnica Asesora del VMVDU.

c) Se creó el Instituto Libertad y Progreso (ILP) quien a través del

proyecto de Registro Social de Inmuebles, brinda legalidad a corto plazo y en forma masiva sobre la propiedad de terrenos no registrados generalmente adquiridos por invasiones o compras a lotificadores ilegales. El ILP se crea en 1991 como entidad autónoma, bajo el auspicio del programa "El Salvador, País de Propietarios". Hasta septiembre de 1994 ya se habían inscrito 55,000 títulos de propiedad ⁴.

d) En lo relativo a las previsionales, se reorientó la función del FSV y se inician las acciones para la privatización del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), con los que se pretende que éstas instituciones así como el IPSFA, contribuyan con sus recursos financieros a formar parte del Fondo de Subsidios. El FSV ha canalizado recursos a viviendas; una parte en forma de certificados hipotecarios (inyección de liquidez) y otra parte en subsidios directos. Las otras instituciones previsionales: INPEP, IPSFA han iniciado tímidas acciones para terminar con la concesión de créditos con tasas de interés subsidiadas.

e) Desregulación y liberalización de las AAP para convertirlas en financieras y la libertad de las mismas de conceder préstamos sin discriminación de estratos poblacionales, asimismo con ello el desarrollo de instrumentos financieros de captación de recursos a largo plazo por parte de las Entidades Financieras.

⁴

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Carta Informativa No.3. Julio-Septiembre de 1994. Pág.4.

f) Las organizaciones Privadas de Desarrollo Social (Fundaciones, Cooperativas, lotificadores ilegales) se están incorporando como "Instituciones Financieras Auxiliares"; además, las fundaciones y otras entidades se han convertido timidamente en agentes ejecutores de la política de vivienda, absorbiendo muchas de las funciones tradicionales del Estado. En el plan de vivienda se contemplan la participación de los Bancos Comunales, Cajas Rurales de Crédito y Asociaciones Gremiales.

g) Dentro del marco legal, pueden mencionarse básicamente las siguientes reformas: las efectuadas a la ley de Urbanismo y Construcción, las cuales se han orientado a flexibilizar las normas para construcción de viviendas; ya que por ejemplo ahora es permitido las parcelaciones simples y que las urbanizaciones se desarrollen de acuerdo a las posibilidades de las personas que las habitan, pudiéndose realizar para el caso de los pueblos, sobre calles de tierra, contando con los servicios de agua y alcantarillados adecuados a las necesidades.

h) Otra reforma importante en este sentido lo constituye la creación de la Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador OPAMS cuyo propósito es agilizar las funciones del DUA en el proceso de aprobación para el desarrollo urbano del área metropolitana. Este ha favorecido la aprobación de proyectos de construcción; pero la Dirección de Urbanismo y Arquitectura DUA continúa encargándose de la planificación de la infraestructura de las vías públicas. La liberalización de los cánones de

arrendamiento contemplados dentro de las reformas a la ley de inquilinato también se dan dentro de este contexto.

No obstante los diferentes cambios que se han producido en este sector, el marco institucional para la ejecución de la política de vivienda, a pesar de la modernización interna del sector, sigue adoleciendo de dos fallas fundamentales: primera, no se han establecido los mecanismos de coordinación permanentes con otras instituciones que inciden en la ejecución de los programas de vivienda, como ANDA, CEL, OPAMSS, etc; y segunda, la ausencia de una real participación de los distintos sectores sociales involucrados en la problemática de la vivienda. Por otra parte de existir un amplio número de instituciones autorizadas los resultados de la política de subsidios hasta 1994 son insuficientes considerando las necesidades existentes de vivienda popular, lo cual se explica por la necesidad que existe por ejemplo para el caso de comunidades, de estar de alguna manera organizadas para poder acudir a una institución y postular al programa de contribuciones, ya que aunque no es requisito que todo un asentamiento se postule, se requiere que al menos lo haga en grupo.

Programas como CONARA, FIS, etc e instituciones de servicio públicos (ANDA, CAESS, ANTEL) no han coordinado adecuadamente sus acciones; las alcaldías no han establecido oficinas de planificación urbana y rural. No obstante que los constructores, mediante CASALCO, han tenido un papel activo como oferentes de viviendas no lo han hecho para las viviendas de tipo popular.

Adicionalmente, por ser urgente y necesaria, la modernización del sector se ha hecho sin consulta, incluso con otras instancias del gobierno central, y un poco al margen de los programas actuales de modernización del Estado y de descentralización en su conjunto.

4.2. Papel del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)

En el capítulo segundo se había mencionado los antecedentes de la creación y los objetivos de FONAVIPO. Esta institución gubernamental fué creada precisamente para desarrollar el programa de contribuciones habitacionales para los sectores de bajos ingresos, que como se ha analizado, no han tenido posibilidad de tener acceso al financiamiento habitacional por parte de los Bancos y las Financieras. Específicamente las atribuciones más importantes de FONAVIPO y que se relacionan con la política de subsidio son:

a) Promover programas de inversión y financiamiento para adquisición y mejoramiento de viviendas; b) Administrar el programa de contribuciones habitacionales; c) Otorgar créditos a las instituciones autorizadas; d) Aceptar y manejar Fideicomisos; e) Administrar bonos u otros títulos valores; f) Efectuar depósitos en el Sistema Financiero; g) Actuar como agente o representante; h) Recuperar la cartera de los créditos otorgados a las instituciones autorizadas así como como de los heredados por el IVU y PRONAVIPO cuya recuperación pasa a formar parte del Fondo Especial de la Institución que sirve para ejecutar el programa de contribuciones; i) Comercializar inmuebles del IVU; j) Recibir créditos del BCR de

acuerdo a los lineamientos y condiciones del programa monetario.

Las prohibiciones más importantes es que El Fondo no está facultado para conceder préstamos directamente al público.

El Patrimonio General de dicha institución estaría constituido por recursos de la FNV, asignaciones posteriores, utilidades y rentas netas y cualquier otro ingreso. La vigilancia y fiscalización del Fondo está a cargo de la Superintendencia del Sistema Financiero.

FONAVIPO ha tenido una serie de deficiencias en la parte administrativa, técnica y operacional que se refleja en la poca cobertura que ha tenido hacia los sectores populares, en el desfase en la ejecución del programa de contribuciones habitacionales, en la parte de captación de recursos financieros y en la descoordinación institucional.

4.3. Papel de las Previsionales

En lo que se refiere a subsidio habitacional estatal para los sectores más pobres del país sólo se cuenta con el programa de contribuciones para la vivienda. Pero es importante señalar que todavía en el año 1994 las Instituciones previsionales tales como el FSV, INPEP e IPSFA, continúan brindando subsidios vía tasas de interés, otorgando financiamiento a largo plazo para adquisición de viviendas, o para la ampliación y mejoras de las mismas, cobrando tasas de interés inferiores a las tasas de mercado cobradas por los

Bancos y Financieras que es de 18%

En efecto, las tasas de interés que cobran las Instituciones Previsionales a sus beneficiarios son, según fuente de las Previsionales⁵: FSV:13%; INPEP:12%; IPSFA: 10% . El financiamiento otorgado por las Previsonales continúa siendo importante, aunque cada vez los sectores con ingresos bajos se han visto desplazados al no poder optar a una vivienda digna por parte de estas instituciones.

Las Instituciones Previsionales han contribuido con un total de 34,464 viviendas mediante el financiamiento otorgado durante el periodo comprendido entre 1990-1993 (ver cuadro anexo No.16). Su participación en la reducción del déficit total estimado para 1993 representa un 5.6% ya que para ese año dicho déficit fué de 606,538 unidades.

4.4. Papel de los Organismos No Gubernamentales (ONGs)

Son poco las ONGs que efectivamente están participando en el programa de contribuciones habitacionales a pesar de existir una gran cantidad de instituciones autorizadas. Las Instituciones autorizadas para promover los servicios de los programas de FONAVIPO, han sido las siguientes:

⁵ Memoria de Labores año 1993 del Fondo Social para la Vivienda (FSV). Anuarios estadísticos del Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y Boletín Informativo del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), año 1994.



Asociación Salvadoreña para el Desarrollo Integral (ASALDI); Comité de Proyección Social de San Salvador; Confederación Nacional de Cooperativas Agrarias (CONFENACOA); Centro de Reorientación Familiar y Comunitaria (CREFAC); Asociación Cooperativa de Profesionales para la Educación y Desarrollo Integral de Responsabilidad Limitada (EDI); Fundación Integral Comunitaria de El Salvador (FINCA); Fundación Coatepeque; Fundación Tazumal; Fundación para el Desarrollo de las Comunidades (FUNDECOMUNA); Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Social (FUSAL); HABITAT; Visión Mundial Internacional; Asociación para la Organización y Educación Empresarial Femenina de El Salvador (O.E.F); Asociación Salvadoreña de Apoyo Integral (ASAI); Asociación Salvadoreña de Extensionistas Empresariales Egresados de INCAE (ASEI); Fundación para la Vivienda Cooperativa (CHF) y Asociación Salvadoreña de Promoción Capacitación y Desarrollo (PROCADES)

En Santa Ana: Instituto de Desarrollo Rural (IDR) de la Universidad Católica de Occidente (UNICO)

En San Miguel: Comité Coordinador para el Desarrollo Económico de Oriente (COMCORDE) y Fundación Oriental Salvadoreña de Reconstrucción y Desarrollo Integral (FOSREDI)

En la Paz: Asociación Salvadoreña de Apoyo Integral (ASAI)

Las cuanto a las Instituciones Financieras han participado los bancos e instituciones financieras del sistema y las ONG's que

brindan financiamiento para proyectos habitacionales de interés social.

En lo que respecta a las Empresas Constructoras, ninguna empresa constructora ha trabajado directamente con FONAVIPO, pues la institución no ha desarrollado ningún tipo de proyectos habitacionales ya que éstos se han realizado por medio de las instituciones autorizadas por FONAVIPO.

Hasta el año 1993, las instituciones autorizadas para el Programa de Créditos fueron las siguientes:

Asociación Salvadoreña de Apoyo Integral (ASAI; Asociación Salvadoreña para el Desarrollo Integral (ASALDI); Fundación para la Vivienda Cooperativa (CHF); Fundación Integral Comunitaria de El Salvador (FINCA); Primer Banco de los Trabajadores; Asociación Salvadoreña de Promoción Capacitación y Desarrollo (PROCADES); Banco de los Trabajadores de Soyapango; Caja de Crédito de Soyapango; Comité Coordinador para el Desarrollo; Banco de los Trabajadores de San Miguel; Caja de Crédito de Sonsonate; Centro de Orientación Familiar y Comunitaria (CREFAC), Fundación para el Desarrollo de las Comunidades (FUNDECOMUNA).

5. Programas Desarrollados

En el país, el problema de accesibilidad a la vivienda por parte de los estratos de menores ingresos se ha intentado resolver con los

programas que para tal efecto ha puesto en marcha FONAVIPO, que al iniciar sus labores dió comienzo a la canalización de recursos del Estado para apoyar el esfuerzo de las familias de mas bajos ingresos y reducir en forma gradual el problema del déficit habitacional.

La política del Gobierno a través de FONAVIPO ha sido "subsidiar y no regalar" ya que se considera que las familias beneficiarias de los programas ejecutados deben tener participación activa en la solución de su problema habitacional y deben brindar un aporte que puede ser en dinero o en horas de trabajo. Las acciones de la Institución ha girado en el programa de Contribuciones Habitacionales.

La estrategia del Programa de Contribuciones Habitacionales, ha radicado en subsidiar una parte del valor total de la solución habitacional, o al mejoramiento de una solución habitacional que en forma progresiva pueda llegar a convertirse en una vivienda digna mediante la contribución, el esfuerzo familiar y el crédito complementario a través de instituciones autorizadas por FONAVIPO ya que ésta no brinda préstamos hipotecarios, sino a través de las demás instituciones previamente calificadas y autorizadas por la institución.

FONAVIPO ha desarrollado dos importantes programas que son: a) Programa de Contribuciones para la Vivienda y b) Programa de Financiamiento a través de instituciones autorizadas. Complementariamente se han desarrollado otros dos programas:

Programa de Escrituración en terrenos de FONAVIPO y el Programa de Escrituración Masiva.

5.1. Programa de Contribuciones para la Vivienda

5.1.1. Descripción

De todos estos programas, el que involucra el otorgamiento de un subsidio directo a la población, es el Programa de Contribuciones para vivienda, el cual está diseñado para favorecer a la población de bajos ingresos, es decir, aquellas familias que perciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos. FONAVIPO, "mediante un proceso técnico de postulación, calificación y selección, hace una aportación en dinero a los beneficiarios, con el objeto de facilitarles en conjunto con el aporte propio y/o el crédito complementario una solución habitacional"⁶.

Los mecanismos tradicionales que han sido utilizados por las diverssas instituciones del sector vivienda han sido subsidios a la tasas de interés a los cuales no ha favorecido al segmento de población de bajos ingresos por varias razones:

a) Cada institución o programa definió sus propias condiciones de subsidio a la tasa de interés lo que ha tornado al sector de financiamiento habitacional en una configuración complicada para las

⁶

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). El Programa de Contribución para la Vivienda. Pág.2.

familias pobres por las políticas superpuestas.

b) La población objetivo de la principales instituciones de financiamiento habitacional no ha sido la población de menores ingresos sino mas bien las de mayores ingresos por considerar que son mejores sujetos de crédito.

c) Pese algunos esfuerzos realizados, la mayoría de las entidades y programs del sector han mostrado una baja capacidad de operación y con muy poco espacio para maniobrar en el sector informal donde se concentran las familias más pobres de nuestro país.

La estrategia de este programa persigue el problema de la vivienda con una perspectiva integral y a diferencia de soluciones pasadas propone una actuación conjunta entre el esfuerzo de las familias y un aporte del Estado.

Las personas que pueden postular al Programa de Contribuciones para Vivienda, son todos aquellos hombres y mujeres, mayores de edad, de cualquier profesión u oficio, siempre que ni el postulante ni su cónyuge sean propietarios o asignatarios de una vivienda, aunque ésta sea mínima; que tampoco hayan recibido una vivienda con aplicación de una contribución para vivienda o de una subvención de cualquier sistema y que en caso de haberse postulado anteriormente, el certificado de vivienda aún se encuentre vigente a la fecha de la nueva postulación.

La postulación de los solicitantes, se efectúa mediante resoluciones de la Junta Directiva de FONAVIPO en donde se consignan las condiciones de la postulación, tales como monto de los recursos que se destinarán para la contribución en cada llamado, su distribución por modalidades y zonas geográficas, etc.

FONAVIPO, da a conocer la nómina de las personas que han ganado la contribución, mediante una publicación al menos en un periódico de circulación nacional o las familias pueden averiguar al acudir a la institución autorizada que les sirvió de intermediaria.

La familia que al haberse postulado no logra la contribución, puede solicitar revisión de su caso mediante un proceso de apelación, el cual puede solicitarlo en la institución autorizada donde llenó la solicitud de postulación.

Esta contribución en dinero como complemento al ahorro y esfuerzo previo es lo que en términos prácticos se está realizando en cumplimiento a lo consignado en la política de subsidio a la vivienda.

Para poder ingresar al sistema, se requiere celebrar un contrato, mediante el cual el solicitante se compromete a completar un monto de ahorro total mínimo y un número total mínimo en horas de trabajo en su vivienda o en la comunidad, estableciéndose el plazo en que deberá terminar ese esfuerzo.

El financiamiento de la solución habitacional, está integrado por los tres factores antes mencionados: esfuerzo o ahorro previo, subsidio y crédito complementario. Los montos de ahorro requeridos a los usuarios, oscilan entre los ¢15 hasta ¢279 mensuales. Deben aportar además un esfuerzo personal consistente en horas de trabajo en la autoconstrucción de la solución habitacional. Las horas de trabajo oscilan entre 60 y 79 horas mensuales en proporción inversa al ahorro aportado, lo que significa que las personas con menor capacidad de ahorro deben aportar mayor cantidad de horas de trabajo.

La contribución brindada, es un aporte directo en dinero que el Estado a través de FONAVIPO entrega a los beneficiarios del programa sin reembolso alguno. El monto de esta contribución no puede ser menor a cuatro salarios mínimos ni mayor de doce, oscilando las cantidades entre los ¢4,200 y ¢12,600, dependiendo de las condiciones socioeconómicas del postulante.

El Programa de Contribuciones cuenta al mismo tiempo con cuatro modalidades:

a) Acceso básico: consiste en proporcionar acceso a los terrenos del Estado, por lo tanto su contribución es en especie; la población objetivo en esta modalidad son aquellas familias residentes en comunidades ilegales sin factibilidad de legalización debido a la imposibilidad de enajenación de los terrenos, y que hayan sido reconocidas y calificadas por la Alcaldía o el VMVDU.

Enmarcado en este tipo de contribución, el VMVDU está desarrollando el Programa de Parcelaciones Municipales, el cual consiste en dotar de un lote en propiedad a las familias que residen en derechos de vía, zonas consideradas de alto riesgo (orilla de ríos o quebradas) o zonas verdes. El primer paso dentro del Programa de Parcelaciones Municipales es trasladar a las familias de los lugares donde residen hacia otros terrenos previamente lotificados y proyectados como parcelaciones habitacionales de desarrollo progresivo.

Estos lotes son asignados en venta a estas familias, lo que les permite obtener la base legal para la construcción progresiva de sus viviendas permanentes, elemento indispensable para solicitar la postulación al programa de contribuciones para vivienda.

En esta modalidad o tipo de contribución, la postulación se realiza en forma colectiva; sin que lo anterior signifique que todo el asentamiento deba postularse, pues puede hacerse parcialmente. La administración de las obras es realizada a cargo de una de las instituciones que haya sido calificada como institución autorizada por FONAVIPO.

b) Mejoramiento de Barrios. En el caso de la modalidad Mejoramiento de la Comunidad, la población meta son las familias ubicadas en asentamientos o lotificaciones ilegales que sean factibles de legalizar o que estén en proceso de legalización y que sean reconocidos por el VMVDU o la Municipalidad en su caso, ya sean estas producto de invasiones urbanas o de lotificaciones irregulares

y que no tengan una vivienda que reúna las condiciones mínimas de habitabilidad.

c) Mejoramiento Individual. Esta modalidad se desarrolla a través de un proceso transparente y no discriminatorio por lo que se han estructurado en función de los siguientes principios fundamentales: la contribución se entrega a las familias que demandan viviendas. Es para las familias cuyos ingresos sean menores a dos salarios mínimos y es progresivo, a mayor nivel de pobreza, mayor contribución.

Dentro de la modalidad del Mejoramiento Individual, la población meta a beneficiar, son las familias propietarias de un terreno ya inscrito o en vías de inscripción que se encuentren ubicadas en lotificaciones de interés social pero que no tienen una vivienda que cuente con las condiciones mínimas de habitabilidad. En este caso, la administración de las obras es realizada por un tercero a quien se le endosará el certificado de contribución para la debida ejecución de la construcción. Estos terceros pueden ser organismos no gubernamentales con quienes se haya firmado contrato de supervisión, fabricantes privados de vivienda pre-fabricadas mediante contratos de suministros, o también un profesional o técnico debidamente inscrito conforme a la ley de urbanismo y construcción, con quien se haya firmado contrato de servicios u obras.

d) Acceso a Vivienda Existente. En esta modalidad los beneficiarios son aquellas familias elegibles que habitan en mesones o similares,

que no posean un terreno ni vivienda y que de acuerdo a su capacidad de pago puedan adquirir una vivienda popular de algún proyecto habitacional o también lotes ya urbanizados que cuenten con los servicios básicos. En este caso el certificado puede ser endosable a un tercero (vendedor de inmueble)⁷.

En todos los casos, las solicitudes de postulación al programa de contribuciones se llenan y se tramitan en una de las instituciones previamente autorizadas por FONAVIPO.

5.1.2. Cuantificación de lo Resultados.

El 17 de diciembre de 1992, exactamente a los seis meses de haber iniciado sus labores de operación, FONAVIPO finalizó la primera parte de un plan piloto, el cual tuvo como objetivos poner a prueba los procedimientos, los modelos, la logística y otras actividades que estarían relacionadas con la ejecución del plan en el futuro entregándose en esta fecha, 165 asignaciones de contribuciones para vivienda a igual número de familias en la comunidad Finca Argentina por un valor de ₡1.5 millones.

En el cuadro No.7 se muestra cómo fueron distribuidos los ₡1.5 millones entre el número de familias favorecidas en la Comunidad Finca Argentina. El 75.6% correspondiente a 125 familias cuyos ingresos declarados fueron igual o menor a ₡810.00, un 10.9% fue

7

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Normas del Programa de Contribución para Vivienda. Noviembre de 1992. Pág.8.

distribuidos entre 18 familias cuyos ingresos se ubicaron entre ¢810 y ¢1,013, el resto de las contribuciones o sea el 13.5% fue distribuido entre 22 familias quienes declararon ingresos entre ¢1,013 y ¢1,620. El promedio distribuido por familia fué de ¢9,007.

Cuadro No.7

Contribuciones Asignadas en el Plan Piloto

Finca Argentina. Año 1992. (Ingresos y montos en ¢)

No. de Familias	Ingreso familiar (hasta)	Monto Asignado	Distribución (%)
125	810	9,700	75.6
18	1,013	8,100	10.9
16	1,215	6,500	9.7
3	1,418	4,800	1.9
3	1,620	3,200	1.9

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular

Originalmente, este plan piloto del Programa de Contribuciones para Vivienda fue diseñado para beneficiar a 511 familias de la Comunidad Argentina, pero posteriormente a su aprobación se incorporaron 350 familias más, pertenecientes a cuatro comunidades aledañas, lo que hace un total de 861 familias, quedando pendientes de postular 696 familias, que se hizo durante 1993, con lo cual quedó clausurado este plan piloto. Posteriormente el Programa de Contribuciones le ha dado la oportunidad a mas familias a través de FONAVIPO de cumplir con la meta que tiene programada para 1993, que es adjudicar 24,000 contribuciones.



Desde el mes de junio de 1992 hasta el mes de mayo de 1994, el Programa de Contribuciones para Vivienda entregó un total de 12,967 contribuciones para vivienda por un monto de ¢93 millones; cifra que únicamente representa el 54% del total de contribuciones que FONAVIPO tenía programado entregar.

Cuadro No.8

Contribuciones Habitacionales y Monto (En millones de ¢)

Años	Contribuciones	Monto	Destino
1992	165	1.5	Plan Piloto Finca Argentina
1993	12,565	88.9	Distribuidos en los 14 Dptos
1994	237	2.5	Distrib. en 7 Dtos Prog. NAOS
Total	12,967	92.9	

Fuente: Elaboración propia con base a información contenida en las Memorias de FONAVIPO. Años 1992 y 1993. Pág. 18 y 11. FONAVIPO carta informativa No.3, Julio-Septiembre 1994.

Con las contribuciones entregadas durante 1993, se realizaron 849 proyectos en 167 municipios en los catorce departamentos del país⁸. La distribución geográfica de los municipios y familias beneficiadas en todo el país se aprecian en el siguiente cuadro.

8

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Memoria de Labores año 1993. Pág. 12.

Cuadro No.9

Contribuciones Habitacionales por Departamento. Año 1993.

Departamento	Familia beneficiada	Monto (miles de ₡)
San Salvador	3,020	21,052.7
Santa Ana	835	6,011.0
San Miguel	865	5,586.8
La Libertad	1,211	8,178.0
Usulután	988	6,845.3
Sonsonate	1,088	8,880.3
La Unión	210	1,548.8
La Paz	1,149	8,005.5
Chalatenango	310	1,587.2
Cuscatlán	327	2,005.5
Ahuachapán	1,418	11,547.9
Morazán	337	2,203.3
San Vicente	593	4,087.7
Cabañas	214	1,432.7
Total	12,565	88,972.8

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular. Memoria Anual de Labores 1993.

Durante el año de 1994, en los meses comprendidos de enero a mayo, se asignaron un total de 237 contribuciones por un monto de ₡2.5 millones distribuidos en 7 departamentos del país, enmarcado dentro del Programa de Nuevos Asentamientos Organizados; es decir, que este número de familias, residían en casas improvisadas a la orillas de

los ríos, derechos de vías o en zonas de alto riesgo en donde no poseían ningún tipo de seguridad ni legalidad sobre los terrenos, las cuales aceptaron ser reubicadas para convertirse en Nuevos Asentamientos Organizados.

Cuadro No.10

Familias Beneficiadas con el Programa Modalidad NAOS. Año 1994.

Departamento	Comunidad	Familias	Monto (miles de ¢)
San Salvador	La Trinidad	24	267.8
Cabañas	El Tiangué	26	290.2
La Páz	El Milagro	17	189.7
Ahuachapán	Un Rancho y un Lucero	19	200.9
Usulután	El Pibe	113	1,161.1
La Unión	La Leona	28	312.5
Chalatenango	La Tejera	10	111.6
Total	7	237	2,533.8

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular, Carta Informativa No.3 Julio-Agosto-Septiembre de 1994.

El Programa de Contribuciones Habitacionales tuvo un atraso en su ejecución a junio de 1994 tenía dos años de estar en funcionamiento, por lo que sus resultados son bastante limitados en términos de su incidencia en la magnitud del déficit habitacional, lo cual se ha debido a:

a) La pobreza y la concentración del déficit habitacional que afecta

en mayor cuantía a la población de ingresos bajos, que requiere de fuertes movilizaciones de capital que son mayores a los montos que en concepto de contribuciones se han entregado para poder reducir efectivamente el déficit habitacional, que año con año se incrementa en el país tanto por causas de tipo natural, por el crecimiento poblacional, como de fenómenos de tipo migratorios y de tipo estructural.

b) Basado en la política de la propiedad privada el que no pueda tener acceso a un terreno en propiedad y tampoco pueda demostrar su capacidad de ahorro se ve excluido tanto del programa de contribuciones como del financiamiento habitacional brindado por las instituciones financieras.

5.2. Otros Programas Desarrollados

5.2.1. Programa de Escrituración en terrenos de FONAVIPO

El Instituto Libertad y Progreso trabaja en la legalización de los terrenos que han sido ocupados ilegalmente por las familias mediante invasiones urbanas o de lotificaciones irregulares. Su labor la realiza en coordinación con el VMVDU y FONAVIPO y consiste en entregar un título de propiedad de un terreno factible para desarrollar una solución habitacional en donde puedan introducirse servicios básicos. Los títulos de propiedad se inscriben en el Registro Social de Inmuebles.

El Fondo, en coordinación con el VMVDU y las Instituciones autorizadas, ha apoyado la ejecución del programa "Nuevos Asentamientos Organizados", que consiste en facilitar a las comunidades que habitaban en terrenos que no podían ser legalizados, una oportunidad para ser reubicados en terrenos propiedad de FONAVIPO que se brindan en condiciones de pago accesibles a las familias objeto del programa según acuerdo de Junta Directiva del Ex-IVU. Cabe aclarar que al inicio de operaciones de FONAVIPO, algunas de estas comunidades ya habitaban en los terrenos en mención.

Como resultado de este Programa, durante junio-diciembre de 1992 se han atendido a 28 comunidades ubicadas en terrenos de FONAVIPO cuyo valor asciende a \$32.2 millones⁹.

5.2.2. Programa de Escrituración Masiva

Este programa ha consistido en la legalización en forma progresiva de todas las escrituras que dejó pendiente de otorgar el ex-IVU. Habiéndose logrado al final de 1992 el otorgamiento de 4,054 escrituras. Todo ello fue posible mediante el diseño e implementación de un procedimiento coordinado de citas, entrevistas, preparación de expedientes y asesoría oportuna a los adjudicatarios, quienes han brindado su colaboración en todo este proceso. Para el

⁹

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Memoria de Labores. Año de 1992. Pág.20.

año de 1993 se otorgaron un total de 8,582 escrituras¹⁰.

5.2.3. Otros

Dentro de esta Política, se le ha dado prioridad al Programa de Lotes con Servicios el cual consiste en ofrecer a los demandantes de bajos ingresos, una solución habitacional que inicie con la adquisición de un lote urbano que contenga los servicios básicos y permita el desarrollo de una vivienda por etapas. Para 1991 se gestionó con el BID, un préstamo para el financiamiento de alrededor de 16,500 soluciones habitacionales. Pero pese a las buenas intenciones de este programa, el seguimiento que debió dársele al mismo no fué el esperado, debido a la falta de coordinación existente entre la entidad encargada de ejecutarlo (FONAVIPO) y las instituciones que brindan los servicios básicos tales como ANDA, CEL, etc.

Otro de los programas habitacionales ejecutados fue el "Nuevo Amanecer" el cual fue tratado en acápites anteriores y que consistió en brindar créditos a personas que por sus estratos de ingresos no se les permitía tener acceso por sí solas al sistema financiero formal tales como sastres, zapateros, vendedores ambulantes y empleadas domésticas entre otras. El Programa fue ejecutado por constructores privados y los beneficiarios del Programa fueron calificados por la Fundación HABITAT, quien les emitió los

¹⁰ Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Memorias de Labores 1992-1993. Pág. 21 y 18.

certificados de aprobación de préstamos.

Las limitaciones de este programa consistieron en que los préstamos estipulados contenían cuotas escalonadas y progresivas y debido a los limitados ingresos de los beneficiarios, hizo que éstos incurrieran en mora en el pago de los créditos, situación que obligó a que muchos de ellos abandonaran las unidades habitacionales que se generaron con este programa, teniéndose para mediados de 1994 a un total de 2,320 créditos de difícil recuperación otorgados a beneficiarios de este programa ¹¹.

De igual manera se creó el Programa Nacional del Bambú (PNB) que surge como una alternativa a las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos en el área rural del país. Este programa, se está llevando a cabo por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería quien tiene a su cargo entre otras, las actividades de experimentación, siembra, cultivo, manejo y corte de bambú.

El VMVDU tiene a su cargo la determinación de la demanda del bambú necesaria para la construcción de viviendas, además, se encarga de llevar el registro y control del programa. Este programa se encuentra en la etapas de preparación de viveros para el cultivo de las especies de bambú, que aún no han producido las cantidades necesarias para dar inicio a la construcción habitacional con este

¹¹ Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). Departamento de Evaluación de Instituciones Financieras.

nuevo material, razón por la cual no podemos emitir apreciaciones sobre los resultados que tendrá este programa¹².

El programa de Nuevos Asentamientos Organizados se da como complemento al Programa de Parcelaciones Municipales y consiste en dotar a las familias beneficiarias, de barriles para acopio de agua, letrinas materiales de construcciones dañados durante el traslado y alimentos para un período determinado. Durante el año de 1992 se trasladaron a 42 terrenos a 1,549 familias de un total de 4,397 destinadas a beneficiar.

El Programa NAOS, ha beneficiado a 2,477 familias durante el año de 1992 de un total de 4,793 que contemplaba el programa y hasta el mes de septiembre de 1994, se entregaron ₡9,525,000 a 5,627 familias en los 14 departamentos.

5.3. Fuentes y Destinos del Financiamiento

FONAVIPO como única Institución encargada de brindar subsidios habitacionales para la población que vive en extrema pobreza, inició sus funciones, contando con un patrimonio constituido por dos fondos: el Fondo General destinado para ejecutar el Programa de Financiamiento y los gastos de funcionamiento de la institución, proveniente de la disolución de Financiera Nacional de la Vivienda, el segundo fondo lo constituyen todos los recursos provenientes del

¹² Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). Memoria de Labores 1991. Pág.11-12.

Ex-IVU y de los fideicomisos de PRONAVIPO.

Por medio de este programa, FONAVIPO facilita recursos a las Instituciones Autorizadas para que otorguen créditos en condiciones de mercado para realizar reparaciones, ampliaciones o mejoras a las viviendas en propiedad de los sectores de más bajos recursos económicos.

El Balance General Consolidado de FONAVIPO al 31 de diciembre de 1992, presenta un activo total de ¢702.6 millones, en el que sus cuentas mas importantes son los bienes en administación con ¢191.3 millones o sea el 27.2%, una cartera de préstamos de ¢175 millones el 18.2%, una disponibilidad en el sistema financiero de ¢106.2 millones que representa el 15.1% y el valor de los bienes inmuebles contabilizados por ¢71.2 millones que equivalen al 10.1%.

Al 31 de Diciembre de 1992, el Fondo General contaba con un monto de 122.5 millones de colones y el Fondo Especial era de 365.6 millones de colones pero luego de las gestiones financieras realizadas, para la ejecución de los Programas de Financiamiento y de Contribuciones, se contó con un patrimonio disponible de 512 millones de colones, destinándose 393 millones de colones para el Programa de Contribuciones.

Al finalizar el primer ejercicio contable comprendido del 17 de junio al 31 de diciembre de 1992, FONAVIPO, registró una utilidad de ¢10.4 millones. El análisis del estado de resultados nos permite

apreciar que la institución tuvo en los seis meses de operación ingresos por ₡16.1 millones, especialmente de haber obtenido ₡9.9 millones en intereses de la cartera de préstamos y ₡5 millones de intereses sobre depósitos en las instituciones financieras. Los gastos del período fueron de ₡5.7 millones ¹³.

Hasta el año de 1994 se considera que existen suficientes recursos para desarrollar los programas, ya que existe suficiente cantidad de terrenos e inmuebles propiedad del ex-IVU que pueden ser comercializados para el Programa de Contribuciones. Para el año de 1993 se vendieron 56 inmuebles por un total de 1.2 millones de colones como resultado de la Depuración Técnico Legal de los Inmuebles del ex-IVU ahora propiedad de FONAVIPO. Para el año de 1994 se cuenta con un inventario listo para la venta de 202 inmuebles entre los cuales están incluidos terrenos mayores y menores de 1000 V2 y Apartamentos que serán comercializados por empresas de Bienes Raíces por un monto total de 50.8 millones de colones quedando aún el resto del inventario¹⁴.

El Ex-IVU dejó un inventario de 911 inmuebles, pero esta cifra puede ser modificada después de finalizada la depuración de inventarios.

¹³ Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Memoria de Labores 1992. Pág.22.

¹⁴ Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Memoria de Labores 1993. Pág.18.



Las empresas contratadas para la comercialización de los inmuebles son las siguientes: INMODISA S.A. DE C.V., MC VIVIENDAS, FUNDACION S.A. DE C.V.V, Sra. de Quintanilla y Sra. Delmi de Sanchez ¹⁵.

Las metas de comercialización para el primer trimestre de 1994 fueron superadas, pues se pretendía la venta por un monto de 15 millones habiéndose logrado una venta por 20 millones de colones.

Es importante de señalar que el Programa de Contribuciones enmarcado en la política de subsidio habitacional, únicamente está contribuyendo a reducir parcialmente el déficit cualitativo de viviendas, en un 3.9% ya que éste para 1994 se estimó en 330,763 unidades.

Otro aspecto que habría que resaltar es el poco interés que demuestran los constructores privados por participar en programas habitacionales que involucren la participación de FONAVIPO como institución canalizadora de recursos.

Por otra parte, a pesar que en el Plan Nacional de Vivienda establecía que el subsidio se convertiría en un mecanismo de

¹⁵ Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Carta Informativa No.2. Abril-Junio 1994. Pág.7.

gasto público y asignación de recursos, FONAVIPO, ha operado desde su creación en junio de 1992 con los fondos provenientes de la disolución del IVU y la FNV; aún durante todo el año de 1994, ésta institución no ha recibido ninguna asignación presupuestaria por parte del gobierno, tal como lo expresaron en entrevistas personales funcionarios de la institución.

El crédito que otorga FONAVIPO a través de las instituciones autorizadas, es proporcionado en condiciones de mercado, cuya tasas de interés es establecida por la institución autorizada, quien también establece las garantías exigidas a los usuarios y también la forma en que deberá ser cancelado el préstamo.

El Programa de financiamiento a través de las instituciones autorizadas se traduce en beneficios no solo para la población objetivo sino también para FONAVIPO como institución ya que ésta en ningún momento asume el riesgo por la cartera de créditos generada y a cada institución autorizada FONAVIPO le exige como garantía fianza bancaria o pagaré de la Institución autorizada para asegurar de esta manera el reembolso de los fondos destinados dentro de cada línea de crédito.

Al inicio de las funciones de FONAVIPO, el Programa de crédito, se denominó: "Programa de Financiamiento a través de Instituciones Autorizadas" y contó con cuatro modalidades,

siendo éstas las siguientes:

a) Línea de financiamiento para adquisición de inmuebles propiedad de FONAVIPO. El Fondo ha puesto a disposición de los Bancos y Financieras una línea de crédito para la adquisición de terrenos urbanizados, suburbanizados o rústicos por un valor conjunto de ₡50 millones los cuales son propiedad de FONAVIPO, para que puedan ser adquiridos por personas naturales o jurídicas.

b) Línea de crédito para realizar acabados finales en viviendas dañadas por el terremoto de 1986, comprende una línea de crédito por ₡3.0 millones a través del Primer Banco de los Trabajadores para realizar acabados finales , en aquellas viviendas que resultaron dañadas por el terremoto ocurrido en 1986. Esta línea es sólo para las personas a quienes el EX-IVU les adjudicó inmuebles y quienes por falta de financiamiento no han podido realizar las obras complementarias de reparaciones. En 1993 a esta línea de Crédito se le incrementa el monto a 5 millones de colones destinados al financiamiento para reparación, ampliación, reconstrucción e instalación o mejoras de los servicios básicos de las unidades habitacionales, los montos de crédito en esta línea son hasta por cinco mil colones dependiendo de la capacidad de pago del usuario, a tasa de interés de mercado

y a un plazo de hasta cinco años como máximo.

c) Línea de redescuento para el mejoramiento de soluciones habitacionales a través de créditos modulares el cual se enmarca en un plan de largo plazo, para lo cual se ha destinado ¢10 millones que se están operando con el Primer Banco de los Trabajadores. Dentro de esta línea de redescuento el monto máximo de financiamiento para cada módulo es de hasta 3 mil de colones entendiendo por módulo los siguientes rubros: techo, piso, electricidad, disposición de aguas negras o letrinización, y agua potable. Financiándose hasta ¢3,000 por cada módulo y el plazo no puede exceder a 3 años para el módulo mayor.

El objetivo es facilitar los recursos para financiar el mejoramiento de soluciones habitacionales a través de un proceso sucesivo de créditos modulares de corto y/o mediano plazo para familias que tengan ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos y sean propietarias del terreno en cual se realizarán las obras de mejoramiento.

d) Línea de crédito para la reparación, ampliación y reconstrucción de soluciones habitacionales para familias de bajos ingresos, al que se le han destinado ¢10 millones y operándose también con el Primer Banco de los Trabajadores.

El objetivo es facilitar los recursos para financiar la reparación, ampliación y reconstrucción de soluciones habitacionales para familias que tengan ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos y sean propietarias del terreno en el cual se realizarán las obras. Se atienden preferentemente aquellas familias que habitan en zonas que fueron afectadas por el conflicto.

El destino de los recursos es para proporcionar los recursos para financiar la reparación y reconstrucción de soluciones habitacionales a través de la reparación de techos, pisos, colocación de puertas y ventanas, instalación de letrinas, así como reconstrucción de unidades consideradas como básicas. El financiamiento podrá ser de hasta ₡5,000 a un plazo máximo de 5 años.

En el año de 1993 se incorporó otra línea más, denominada "Línea Especial de Crédito Puente Rotativa para Formación de Cartera de Préstamos" está dirigida a todas las instituciones autorizadas que participan dentro del programa de financiamiento con el propósito que constituyan cartera de préstamos con los destinos definidos en las líneas establecidas por FONAVIPO. El monto de esta línea es por un total de 10 millones de colones a un plazo de hasta 30 días por cada desembolso. La tasa de interés en esta línea es

definida por FONAVIPO adicionando un recargo del 2% anual y el pago se realiza mediante un solo pago de capital e intereses al vencimiento del plazo mediante un desembolso con cargo a cualquiera de las líneas vigentes; y si al vencimiento existen fondos no utilizados éstos deberán ser liquidados en efectivo.

Todas estas líneas de crédito se encaminan a facilitar recursos a las instituciones autorizadas para que otorguen créditos en condiciones de mercado para mejoramiento de viviendas al sector de más bajos ingresos, de lo que se deduce que en este programa, el subsidio está fuera de contexto.

El programa de crédito complementario, se diseñó con el propósito de brindar acceso al financiamiento a las familias que perciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos, previendo que la contribución otorgada en concepto de subsidio por FONAVIPO, pero dicho subsidio ha resultado insuficiente para realizar en una unidad habitacional, todos los trabajos necesarios para convertirla en una vivienda digna.

Durante el período comprendido entre el mes de junio de 1992 al mes de junio de 1994, FONAVIPO otorgó un total de 8,491 créditos por un monto de ₡32.9 millones distribuidos en las diferentes líneas de crédito

Cuadro No.11

Créditos Otorgados por Líneas de Créditos. Período 1992-1994

(Monto en Mill. de ¢)

Años	No. de Créditos	Monto Asignado
1992	1,150	4.6
1993	3,064	13.1
1994	4,727	15.2
Total	8,491	32.9

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular

Nota los créditos otorgados en 1992, corresponden a un convenio realizado entre FONAVIPO y el Primer Banco de los Trabajadores.

Durante el año 1993, se aprobaron 3,064 créditos por un monto de ¢13.1 millones distribuidos en dos líneas de crédito como lo refleja el siguiente cuadro.

Cuadro No.12

Créditos Aprobados por Líneas. Año de 1993

Línea de Crédito	Créditos Aprobados (En ¢)
Especial y Redescuento p/mejoramiento de Sol. Habitac.	9,179,762
Crédito Puente Rotativo.	3,945,800
Total	13,125,562

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular, Memoria de Labores año de 1990. Pág.15.

Durante los primeros seis meses del año 1994, las familias beneficiadas con este programa se incrementaron notablemente en

comparación con el total de créditos brindados durante todo el año de 1993, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro No.13

Creditos Colocados al mes de junio de 1994 (En ¢)

Institucion	Monto	Familias Beneficiadas
FINCA	3,804,550.00	1,343
PBT	6,076,250.00	1,638
PROCADES	1,174,270.45	420
Banco de Soyapango	1,396,087.60	607
Banco de San Miguel	999,161.00	409
Caja de Crédito de Sonsonate	1,773,104.00	310
Total	15,223,423.05	4,727

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular, Carta Informativa No.3. Julio-Septiembre de 1994.

Durante el año de 1994, FONAVIPO pretendió conceder en créditos 40 millones de colones a familias de bajos ingresos así como también incrementar el número de instituciones autorizadas con el propósito de brindar atención a un mayor número de familias, pero no pudo cumplir la meta propuesta.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

a) En El Salvador no ha existido un sistema financiero habitacional que funcione en forma coordinada e interrelacionada en armonía con las políticas de vivienda aplicadas por los organismos responsables, creando con ello, distorsiones en lo operativo y lo administrativo de las instituciones. Lo mismo sucede con el orden regulatorio y normativo del sistema, lo que ha obligado la proliferación de asentamientos informales y una marcada marginalidad de financiamiento al sector informal.

b) Lo anterior justificó la aprobación de la ley de los Bancos y Financieras que contempla que éstas podrán destinar un porcentaje de sus carteras en créditos de corto y largo plazo en el sector vivienda; las nuevas financieras tendrán las mismas funciones que los Bancos e igualdad de condiciones. La Ley les faculta para crear instrumentos especiales de captación de ahorros destinados para ese fin y les obliga a que un porcentaje de sus carteras se utilice no solo para el corto plazo sino que también créditos a largo plazo para viviendas. El objetivo sería crear un sistema financiero habitacional más amplio, diversificado en donde todos los sectores deseen invertir en certificados de depósitos para incentivar el crédito a la construcción con recursos internos.

c) Los nuevos sistemas de financiamiento a la vivienda tenderán a lograr el equilibrio en las operaciones pasivas y activas de tales instituciones (emisión de los certificados de vivienda), al transar títulos emitidos por las instituciones financieras de vivienda en un mercado secundario, que tenga un funcionamiento eficiente de la industria de la construcción para que, con una fuerte capacidad instalada haga posible reducir los plazos de construcción, manteniendo sus obras a un ritmo continuo, siendo esta la base para el desarrollo de este nuevo sistema.

d) El problema del crédito a la vivienda es precisamente el largo plazo ya que por lo general, el corto plazo es más rentable. Con estos nuevos instrumentos de captación a largo plazo se piensa que se podrá superar esta situación. Se espera que otras instituciones como las Previsionales inviertan en estos instrumentos llamados Certificados de Depósitos para Vivienda.

e) Las políticas de subsidio que tradicionalmente se han ejecutado, contienen una variedad de instrumentos indirectos, con repercusiones regresivas y descoordinadas entre si, manejadas de acuerdo a las políticas de cada institución responsable en la ejecución de programas específicos. Esta razón justificó la existencia de un mecanismo de subsidio directo y focalizado hacia la población de bajos ingresos a fin de que pudieran calificar como sujetos de crédito. Este subsidio se dirigiría a los sectores que lo ameriten y que no provenga de los ahorrantes a través de las tasas de interés reales y negativas.



f) La política de financiamiento con subsidio vigente en El Salvador fué puesta en marcha con la creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) que entró en funciones el 17 de junio de 1992. El plan de vivienda, sintetiza y orienta a nivel nacional la política de vivienda hacia el diseño de un sistema nacional de financiamiento en donde se incluyen el sector público como normador y facilitador y el sector privado, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales, como agentes de producción, mejoramiento y financiadores de viviendas. Este nuevo instrumento creado por el Estado le brinda la oportunidad a las familias pobres que han estado marginadas por los deficientes e inoperantes sistemas de financiamiento habitacional del pasado, a tener acceso a una solución habitacional.

g) Con la puesta en marcha de esta política de subsidio habitacional, se pretendió reactivar la industria de la construcción mediante la producción masiva de viviendas de interés social. Asimismo, fomentar el ahorro público destinado a la vivienda propia captando y reinvertiendo en la construcción por medio del sistema financiero. En cuanto al sistema de financiamiento habitacional, este se concentraría en el sistema financiero formal, y en las instituciones previsionales proporcionado los instrumentos adecuados para ese fin.

h) Lo que el Estado pretendía en su nueva política de financiamiento con subsidio, es que la inversión se oriente preferentemente hacia las viviendas de interés social y para estimular esta producción

gestionaría con el Ministerio de Planificación para obtener recursos externos de apoyo técnico o financiero requeridos y comenzar a ejecutar programas suficientes y necesarios de vivienda popular.

i) Bajo este esquema, se deduce que la política seguirá nuevas orientaciones al pretender articular todos los sectores, al centralizar el financiamiento habitacional; al crear el mecanismo de subsidio explícito o ayuda financiera no restituible que FONAVIPO a través de las instituciones autorizadas brindará una sola vez a las familias con ingresos abajo de los dos salarios mínimos vigentes y que hayan cumplido por lo general, de un período de ahorro previo.

j) Con el nuevo mecanismo de subsidio, los dos objetivos básicos que se perseguían eran: Las inversiones del Estado serían focalizados a las familias más pobres, para facilitarles el acceso al financiamiento y el uso más eficiente de los recursos del Estado al reducir el costo de la solución habitacional y al movilizar los recursos propios de los beneficiarios. Para que este instrumento alcance sus objetivos, y las familias obtengan las posibilidades de acceso habitacional, se presentarían las modalidades y sus componentes.

k) En un primer momento, el Estado quiso hacer efectivo el subsidio directo al promover el "Programa de Lotes con Servicios"; es decir, lotes urbanizados y que las familias los autoconstruyeran lo cual no fué posible por falta de recursos. También se creó el programa "El Salvador País de Propietarios", con el propósito de legalizar

la tenencia de la tierra en zonas o comunidades marginales y motivar a que las familias puedan mejorar progresivamente sus soluciones.

l) En lo relativo al "Programa de Contribuciones Habitacionales", este descansa en el mecanismo de subsidio directo y financiamiento para comprar materiales. Este programa descansa también, sobre la base del esfuerzo de la familia, que consiste en el ahorro previo como requisito indispensable para postularse. Con este aporte, el beneficiario demuestra su responsabilidad de ahorro o generación de recursos para enfrentar obligaciones crediticias. Este ahorro o esfuerzo previo aportado por las familias, sería aplicado en forma íntegra al valor de la solución habitacional. Posteriormente, el beneficiario podría hacer uso del crédito complementario, que se obtendría en condiciones de mercado por parte de las instituciones financieras autorizadas.

m) Con estos componentes, las familias contarían con las modalidades de acceso básico, que consiste en obtener terrenos del Estado para su autoconstrucción; mejoramiento de barrios existentes (o desarrollo comunal), en donde supuestamente los beneficiarios ya poseen algún tipo de solución pero se necesitan algunas regulaciones físicas y legales para mejorarlas, y finalmente para construcciones y ampliaciones de sus viviendas. Habrá que tomar en cuenta que un alto porcentaje del déficit está compuesto por viviendas que necesitan de alguna reparación o legalización de sus terrenos.

n) El marco institucional para la ejecución de la política de

vivienda, a pesar de la modernización interna del sector, sigue adoleciendo de dos fallas fundamentales: primera, no se han establecido los mecanismos de coordinación permanentes con otras instituciones que inciden en la ejecución de los programas de vivienda, como ANDA, CEL, OPAMSS, etc; y segunda, la ausencia de una real participación de los distintos sectores sociales involucrados en la problemática de la vivienda. Adicionalmente, por ser urgente y necesaria, la modernización del sector se ha hecho sin consulta, incluso con otras instancias del gobierno central, y un poco al margen de los programas actuales de modernización del Estado y de descentralización en su conjunto.

o) Con la disolución del IVU, se perdió la única entidad gubernamental, que se encargaba de ejecutar los proyectos habitacionales de interés social; correspondiendo tal actividad en la presente década al sector privado, el cual, ha demostrado poco o ningún interés por el desarrollo de proyectos habitacionales que favorezcan a familias de bajos ingresos y más aún a los que viven en condiciones de extrema pobreza.

p) En el país, el problema de accesibilidad a la vivienda por parte de los estratos de menores ingresos se ha intentado de resolver con los programas que para tal efecto ha puesto en marcha FONAVIPO, el que al inicio de sus funciones contó con cuatro programas específicos: Programa de Contribución para la Vivienda; Programa de Financiamiento a través de Instituciones Autorizadas; Programa de Escrituración en terrenos de FONAVIPO y el Programa de Escrituración

Masiva.

q) FONAVIPO, como única Institución encargada de brindar subsidios habitacionales para la población que vive en extrema pobreza, inició sus funciones, contando con un patrimonio constituido por dos fondos: el Fondo General destinado para ejecutar el Programa de Financiamiento y los gastos de funcionamiento de la institución, proveniente de la disolución de Financiera Nacional de la Vivienda, el segundo fondo lo constituyen todos los recursos provenientes del Ex-IVU y de los fideicomisos de PRONAVIPO. Al 31 de Diciembre de 1992, el Fondo General contaba con un monto de ¢122.5 millones y el Fondo Especial era de ¢365.6 millones pero luego de las gestiones financieras realizadas, para la ejecución de los Programas de Financiamiento y de Contribuciones, se contó con un patrimonio disponible de ¢512 millones de colones, destinándose ¢393 millones de colones para el Programa de Financiamiento a través de Instituciones Autorizadas. Hasta el año de 1994 no se habían canalizado muchos recursos, ya que existía muchos terrenos e inmuebles propiedad del Ex-IVU inmovilizados. Para el año de 1994 se cuenta con un inventario listo para la venta de 202 inmuebles.

r) La política de subsidio habitacional a los sectores populares ha tenido relativo éxito si se toman en cuenta elementos como: pocos recursos canalizados, montos relativamente pequeños de subsidios habitacionales que no corresponden al costo de la vida y al valor de una vivienda digna, el desfase en la ejecución de la política, la descoordinación institucional y la poca cobertura de los

programas desarrollados.

s) El Programa de Contribuciones, únicamente ha contribuido a reducir parcialmente el déficit cualitativo de viviendas. Lo anterior se ha debido en parte al poco interés de los constructores privados por participar en programas habitacionales que involucren la participación de FONAVIPO como institución canalizadora de recursos. El programa que tuvo un atraso en su ejecución a junio de 1994 tiene dos años de estar en funcionamiento, por lo que sus resultados son bastante limitados en términos de su contribución a reducir en forma significativa el déficit habitacional

2. Recomendaciones. Elementos para una Política de Vivienda Popular para el Largo Plazo

A partir de la experiencia del programa de subsidio de vivienda popular desarrollada por el gobierno, es posible plantear una política de vivienda a largo plazo para el país que responda a la situación social y económica de la población en la búsqueda de su contribución al desarrollo sostenible.

2.1. Lineamientos

Una política de vivienda, entendida en su sentido integral de habitat, debe ser un componente esencial de un proyecto de desarrollo económico y social del país, y para el caso de la vivienda popular su precio debe ser definido previamente por el

Estado, en función del salario mínimo vigente.

La vivienda es uno de los elementos claves del desarrollo urbano y rural. Por lo tanto, las decisiones que toma cualquiera de los agentes -públicos y privados- sobre su localización y forma, definen asentamientos y ciudades que pueden ser más o menos eficientes y productivos e incrementar o deteriorar la calidad de vida de la población. Cuando se construyen viviendas sin una perspectiva más amplia de construcción de habitat, se estará produciendo condiciones inadecuadas futuras.

Para lograr que la política de vivienda se incorpore de manera integral en los programa económicos-sociales, se hace necesario también una política de desarrollo territorial.

El Estado debe ser responsable de conducir el proceso, garantizando un hábitat digno a la población, formulando y regulando la implementación de una política de largo plazo para la vivienda. Debe participar activamente como ente coordinador, normativo y promotor, incidiendo en factores claves como la infraestructura y equipamiento, y regulando el medio ambiente y la cuestión de la accesibilidad al suelo, de tal manera que facilite la acción de los agentes privados y de las comunidades organizadas.

El gobierno empezó desde 1989 un proceso de reestructuración del sector vivienda, retirándose de la función de productor directo de viviendas y de administrador de créditos con tasas de interés

subsidiadas a quien no las necesitaba. En ese sentido, las reformas pueden y deben profundizarse para eliminar las sobreposiciones y la descoordinación de las acciones de las distintas instituciones que inciden sobre el tema del habitat. Específicamente, los organismos que definen la política de inversión en infraestructura urbana, la política financiera, la política ambiental y los gobiernos locales.

La relación vivienda y desarrollo territorial exige mas allá de la coordinación interinstitucional, la descentralización hacia los gobiernos y poderes locales, lo que garantiza la especificidad de los programas y planes y más acercamiento con las realidades locales. Pero, esta descentralización debe ser vista como un proceso que permitirá a los gobiernos locales mayor autonomía administrativa y sobre todo financiera. De nada sirve trasladar competencias a los entes locales sin dotarles de las condiciones técnicas, financieras y administrativas para que puedan tener capacidad de dar respuesta a las demandas.

Además de la integración, descentralización, modernización y reforma del aparato estatal, hay que actualizar el concepto de gestión de la política, incorporando la participación y concertación entre los distintos agentes que participan en el marco institucional y político de la vivienda.

La eficacia de una política depende mucho del grado de adhesión que logre por parte de los distintos agentes que inciden sobre ella. Esto implica que la adhesión debe ser una meta pragmática a

alcanzar, lo que a su vez depende fundamentalmente de la democratización en su formulación. Introducir mecanismos permanentes de consulta y participación e instancias de concertación para la formulación, seguimiento y evaluación de la política de vivienda debe ser uno de los lineamientos rectores.

Se trata de generar un proceso de involucramiento de la sociedad civil en las decisiones, que tenga como punto de partida un mecanismo democrático, a partir del cual se construya una agenda y se desarrolle un esfuerzo de concertación.

Un elemento esencial de una política de vivienda es su dimensión social. Una parte de la demanda por vivienda es insolvente, pobre y desprovista de las condiciones mínimas de accesibilidad a un hábitat digno. Esto tiene implicaciones serias pues para una parte mayoritaria de la población la vivienda es una cuestión social y así debería ser tratada en las políticas gubernamentales, al igual que la educación y la salud.

Una política de vivienda debe discriminar claramente cuando la cuestión vivienda entra en los programas sociales; cuando es una cuestión de mercado de bienes raíces o una política industrial con respecto a la industria de la construcción civil, temas igualmente importantes pero de naturaleza totalmente distinta.

En términos de mercado, la política de vivienda debe contemplar a los distintos segmentos presentando mecanismos para ampliar el

sector formal, diferenciando los programas para zonas urbanas y rurales e incluyendo, específicamente, a las zonas marginales urbanas con una perspectiva de mejoramiento integral del hábitat.

Significa generar condiciones para que se constituya un mercado habitacional ágil y eficiente poco sujeto a distorsiones, monopolios, favoritismos y procedimientos especulativos. Que sirva a las empresas privadas como a los adquirientes, que considere las **especificidades de los distintos segmentos del mercado** e incorpore a los distintos agentes promotores y ejecutores: empresas privadas, ONGs, cooperativas, banco comunales y comerciales, etc.

Con todo lo que implica el hecho de que una buena parte de la demanda por vivienda no encontrará solución por la vía del mercado, una política de vivienda de largo plazo debe ser financiera y ambientalista sustentable, es decir, basada en los recursos propios y no en la utilización de recursos que se agotan. La dependencia de los recursos externos, de la cooperación bilateral o multilateral, es negativa a largo plazo porque hace a la política demasiado vulnerable a la voluntad de los donantes. Así, gradualmente, el financiamiento de la política deberá caminar hacia la autonomía.

Por otro lado, dado que un componente de esta política se dirige a los más pobres, debe asignar recursos a fondo perdido, y clarificar de donde provendrán estos fondos sociales, pues tienen un carácter más o menos permanente en razón de los niveles de pobreza existente. En el mismo sentido temas como el de la tecnología de la

construcción y especialmente el de los riesgos ambientales deben ser considerados, en la medida que una política de largo plazo debe prever las posibilidades de desastres y de agotamiento de los recursos naturales del país.

2.2. Elementos sobre Desarrollo Urbano y Disponibilidad del Suelo

La disponibilidad de suelo, es un elemento indispensable para la vivienda ya que la tenencia y propiedad del suelo, como de su precio, depende la posibilidad de desarrollar una solución habitacional. La legalidad urbana se hace necesaria dentro de una política de vivienda y para que exista, se hace necesario lo siguiente:

a) Reformar el marco legal existente (en términos jurídicos-urbanísticos), incorporando las formas de producción de los asentamientos populares a la lógica general del derecho de propiedad urbana.

No se trata de definir exigencias menores para las lotificaciones o construcciones populares, sino de cambiar el concepto de legalidad urbana, sustituyendo los listados de tipos de construcciones por requisitos de desempeño. Esto es particularmente importante y útil en el caso de los programas y proyectos de mejoramiento integral y renovación urbana, cuando la cuestión es introducir en asentamientos ya existentes y no de construcción nueva. Además, se puede introducir en las tierras ocupadas que son objeto de legalización



y urbanización la posibilidad de generar leyes específicas, concertadas entre la comunidad y los organismos gubernamentales correspondientes.

b) Definir cuales tierras son susceptibles de legalización y cuales, por razones de vulnerabilidad ambiental no lo son. Esto debe ser basado en cartas geotécnicas locales que señalan las zonas de riesgo con su respectivo potencial de ocupación, evitando así aplicar normas técnicas de difícil ejecución como aquellas basadas en el ángulo de reposo de material que compone el suelo.

c) Introducir el criterio de integralidad en el proceso de legalización, o sea, tratar de recondicionar en el mismo asentamiento las ubicaciones que imposibiliten la provisión posterior de los servicios, para no perpetuar condiciones tugurizadas de vida.

d) Unificar y simplificar las normas jurídico-urbanísticas para todas las instituciones que actúan sobre vivienda, desde las encargadas de la regulación hasta las empresas prestatarias de servicios; desde las responsables de la planificación metropolitana hasta las instituciones de crédito para la vivienda.

Una política de vivienda debe tener un contenido de desarrollo territorial, con mecanismos de incidencia en el funcionamiento general del mercado de tierras con el objetivo de ampliar la oferta de tierras a precios accesibles en zonas que ya tienen

infraestructura de servicios. Las opciones pueden ser:

a) Incentivar programas de renovación urbana en zonas centrales de la ciudad que se encuentran deterioradas o subutilizadas. La experiencia del programa de renovación urbana integral que está ejecutando la Alcaldía de San Salvador, es un ejemplo de como se puede ofrecer una alternativa de vivienda, recuperando y repoblando partes de la ciudad, racionalizando el uso de los servicios y equipamientos existentes y ofreciendo habitat de mejorar calidad y bajo precio.

b) Incentivar programas de mejoramiento integral de comunidades marginales ubicadas cerca de servicios, equipamiento y oportunidades de empleo, con lo cual no se necesita vivienda nueva, sino la introducción progresiva de mejoras y servicios.

c) Una reforma del marco jurídico-urbanístico que ayude a disminuir la incidencia, de las infraestructuras y equipamientos urbanos públicos, en el precio de la tierra. Los mecanismos que pueden ser aplicados son dos:

i) Introducir el impuesto predial y territorial urbano en sustitución al impuesto al patrimonio, con criterio claro de progresividad, como fuente del ingreso presupuestal a las municipalidades, para financiar inversiones en el hábitat urbano.

ii) Definición de zonas especiales de interés social, en zonas populares ya construidas y en áreas vacías con potencial de construcción de vivienda popular.

d) Poner a la disposición terrenos, propiedad del Estado, aptos para la realización de proyectos de vivienda popular.

e) Incentivar la densificación de la vivienda urbana, a través de la utilización del impuesto predial y territorial, que ofrecería las posibilidades de un porcentaje menor para conjuntos populares más densos, o de una política de priorización de asignación de equipamientos comunales a conjuntos de viviendas populares más densos.

f) Crear mecanismos de crédito para la adquisición de la tierra. Estos mecanismos no podrían ser generalizados, para no generar una especulación en los precios de la tierra y deberían tener como contrapartida un control sobre el precio del bien final.

g) Crear incentivos para que la tierra ya urbanizada entre al mercado inmediatamente, ampliando la oferta para los constructores. Los siguientes mecanismos son necesarios:

i) Diferenciar el impuesto predial territorial urbano, ya mencionado, haciéndolo más costoso para las tierras sin construir en zonas ya urbanizadas, con servicios, y más barato para lotes ya contruidos.

ii) Introducir el mecanismo del consorcio inmobiliario, una asociación entre el propietario en una zona especial de interés social, ya mencionada, y la Municipalidad. El propietario entra en el consorcio con la tierra y la alcaldía con la apertura de calles e introducción de servicios, o sea, con la urbanización. Cuando el terreno está urbanizado el propietario se queda con x lotes, correspondientes al valor de la tierra antes de la urbanización, y la alcaldía con lo demás, para sus programas de vivienda social.

h) Crear mecanismos de canalización de las inversiones de los migrantes hacia una estrategia establecida de desarrollo urbano.

2.3. Elementos respecto al Marco Institucional

La insuficiencia del proceso de modernización y descentralización en este campo conducen a proponer cuatro tipo de acciones que pueden derivar en un conjunto de propuestas en torno al marco institucional y la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de una política de vivienda. Los cuatro tipos de acciones sugeridas son:

a) Revisar la reestructuración hecha del sector vivienda a la luz de los programas globales de modernización del Estado y descentralización en curso. Esta acción permitiría conservar los aspectos positivos de la reestructuración hecha, suplir sus insuficiencias e insertarse en esquemas de coordinación interinstitucional que deben impulsarse dentro del proceso de

modernización del Estado. En este punto es necesario insertar la discusión sobre el rol y la autonomía de las empresas prestatarias de servicios y de las alcaldías, definiendo claramente los criterios y los pasos hacia la descentralización.

b) A partir de esta revisión, hacer propuestas concretas de coordinación con los planes de desarrollo urbano que se están diseñando para las distintas ciudades; con los planes de desarrollo local que se impulsarán durante los próximos años; así como con los planes de desarrollo de las instituciones encargadas de la infraestructura y las empresas autónomas prestatarias de servicios y con el plan de ordenamiento territorial para el país en que esté trabajando el Ministerio de Planificación.

c) Las acciones anteriores deben complementarse con el diseño de mecanismos de participación de la sociedad civil, flexibles y lo más amplio posible en los que participen los empresarios de la construcción, las ONGs y las organizaciones de pobladores de los asentamientos populares.

d) Reformular y dar coherencia a la legislación referida a la vivienda.

2.4. Elementos Relativo al Financiamiento

El tema del financiamiento de la vivienda debe ser abordado en dos dimensiones: la primera, es la referida a la dimensión social de la

vivienda y la segunda, como política de regulación del mercado de bienes raíces y política industrial para la construcción.

2.4.1. Fuentes y Mecanismos de Financiamiento para la Vivienda

La manera viable de financiar una política social de vivienda es aumentando sustancialmente el presupuesto gubernamental destinado al área de la vivienda, lo cual se puede hacer con recursos provenientes de la recaudación de impuestos tales como el IVA y de los recursos presupuestarios asignados a rubros menos prioritarios. Durante la década de los ochenta, ésta recibió apenas el 0.21% del PIB; en tanto durante el período 1990-1994, dicho porcentaje apenas aumentó al 0.4% del PIB.

Aparte del aumento del monto de recursos para financiamiento de vivienda social, también se podría introducir las siguientes modificaciones en el sistema existente, con el objetivo de ampliar y democratizar el acceso al crédito para la vivienda social:

a) Las contribuciones a las familias podrían ser sustituidas por crédito. Se trata de unificar totalmente los dos programas, de tal manera que los préstamos sean accesibles a las familias y además alcancen a cubrir los gastos para mejoramiento o construcción. Para lograr esto, las contribuciones podrían transformarse en abono de prima con la finalidad de disminuir las cuotas mensuales, haciéndolas más accesibles. Además de unificar los dos programas en un solo programa de crédito, se podría adoptar el sistema de crédito

solidario o un fondo rotativo comunal (con el retorno de los préstamos a una parte de la comunidad se aporta recursos a otra parte de la misma comunidad). Estos dos sistemas permiten que la comunidad o comunidades involucradas definan plazos, cuotas y tasas de interés, ya que serán ellas las beneficiadas con el retorno de los préstamos.

Por otra parte, se debe dinamizar la participación de las instituciones autorizadas por FONAVIPO, en el proceso de postulación y calificación de los beneficiarios del Programa de Contribuciones a efecto de disminuir el tiempo de espera para recibir la contribución, pues ésta es una de las principales quejas expresadas por los beneficiarios del programa.

b) En el tema del esfuerzo de los grupos familiares beneficiados, el ahorro de los grupos familiares debe incorporar, además de los depósitos bancarios, el valor del aporte material invertido en la vivienda antes de una mejora, esto debe ser contabilizado.

c) Se debe apoyar y facilitar la participación del sistema financiero popular (en proceso de constitución actualmente) en el sector de la vivienda, recogiendo las experiencias exitosas desarrolladas en otros países (ahorro y crédito colectivos, cooperativas, fondos comunitarios, fondos rotativos, etc.) y estimulando su vinculación con el sistema financiero comercial. Además las asociaciones cooperativas de ahorro y crédito y el sistema financiero popular en general podría administrar las

carteras de crédito a las comunidades, eliminando la necesidad de que las ONGs asuman los riesgos financieros y además paguen un spread a los bancos para la administración de las carteras.

d) En el tema de las tasas de interés, se debe restringir al máximo los porcentajes agregados en concepto de administración de los fondos por parte del Estado. La administración estatal deberá ser, de acuerdo con los principios de su modernización, a través de instituciones pequeñas, sin grandes costos derivados de su propia gestión. Además, se debe considerar que los créditos a los más pobres no pueden ser otorgados con tasas de interés más altas de las ofrecidas por el mercado financiero formal.

e) En el FSV, se debe permitir a los cotizantes que no califiquen a los créditos del FSV, capitalizar su ahorro, para ser utilizado como aporte inicial de crédito de FONAVIPO o en otras carteras de crédito para la vivienda.

2.4.2. Fuentes y Mecanismos de Financiamiento para el Mercado de Vivienda

a) Utilización de los fondos previsionales para la vivienda. Esta es una de las principales fuentes que pueden y deben utilizarse para fomentar el mercado de vivienda. El actual gobierno ha tomado una serie de disposiciones tendientes a utilizar los fondos de las previsionales para financiar la adquisición de viviendas de familias de ingresos medios y bajos. El mecanismo principal que se ha

utilizado es obligar a las instituciones oficiales autónomas previsionales (ISSS, INPEP e IPSFA) a invertir el 70% de sus depósitos totales (alrededor de 1,500 millones) en certificados de depósito a plazo para la vivienda.

Para utilizar estos fondos para financiar una política de vivienda alternativa, sería preciso modificar las condiciones de acceso a dichos recursos. Una modificación a dichas disposiciones en el sentido de establecer que un porcentaje de los recursos captados por los certificados se coloquen en créditos de hasta \$60,000 o \$100,000, proporcionaría importantes recursos adicionales. Esta política podría ir acompañada de una política de subsidio por parte del Estado a la cuota para créditos menores de \$100,000. Los Bancos prestarían a la tasa de mercado, pero el Estado haría un abono de prima a la familia, de tal manera que las familias de bajos ingresos les resulte una cuota más baja.

Por otra parte, varios estudios sobre el sistema previsional del país sugieren la necesidad de urgentes reformas en el sistema, lo que implicaría abrir el sistema a la participación del sector privado, lo cual podría convertirse en el mediano plazo en una fuente importante de recursos para financiar proyectos de vivienda, como ocurre en otros países donde se ha aplicado dicho sistema. Mientras no se haga una reforma más profunda, se puede al menos crear un ente coordinador de los fondos de previsión existentes y el condicionamiento de una parte de sus depósitos a financiamiento de la vivienda.

b) Fomento a la participación del Sistema Financiero en el Financiamiento de la Política de la Vivienda. A partir de 1991 el sistema financiero formal, especialmente los bancos comerciales han destinado importantes recursos al financiamiento de viviendas, sobre todo para familias de ingresos medios y altos. En el futuro, será preciso fomentar aún más esta participación, mediante la promoción de nuevos bancos y financieras y el fomento de la competencia leal, incluida la participación de la banca extranjera. Esto supone establecer un marco legal que promueva la competencia leal en el mercado financiero y montar un marco regulador eficiente.

Por otra parte, durante los últimos años se han creado en el país un número significativo de bancos comunales y cooperativas de crédito, los cuales tienen la gran ventaja de estar distribuidos territorialmente en todo el país. Si bien estos bancos no manejan grandes cantidades de recursos, sería posible utilizarlos para el financiamiento de proyectos de mejoramiento y reparación de viviendas a nivel local y regional.

c) Fomentar la profundización de la intermediación financiera. Una de las principales fuentes de recursos para financiar una política de vivienda en el mediano y largo plazo la constituye el desarrollo de instrumentos financieros tales como la creación del mercado secundario de hipotecas y el fortalecimiento del mercado de valores. Para desarrollarlos se necesita fomentar y profundizar la intermediación financiera.

d) Recursos provenientes de remesas. Las remesas familiares se han convertido en los últimos años en la principal fuente de divisas del país, superando al valor total de las exportaciones. Las remesas representan más del 10% del PIB y superan el total de los ingresos tributarios del gobierno. Sería recomendable incentivar el uso productivo de dichas remesas, dirigiéndolas hacia el financiamiento de largo plazo.

La política más importante en este sentido es fomentar el ahorro entre los recipientes de las remesas; si esto se logra los recursos disponibles podrían destinarse al financiamiento de proyectos de vivienda a nivel nacional. Dado que es previsible que la mayoría de los recipientes de remesas recurran al sistema financiero formal para depositar sus ahorros, sería necesario tomar medidas a nivel macroeconómico para que las tasas de interés activas se reduzcan.

e) Otros mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda. Establecer tasas de interés ajustables, con el propósito de posibilitar el acceso al crédito a grupos poblacionales de medianos ingresos. Se debería estudiar la posibilidad de generalizar el mecanismo aplicado por el Fondo Social para la Vivienda, el cual consiste en un sistema de cuotas escalonadas que permite que el usuario del crédito pague, durante los primeros años del préstamo, una cuota menor que la que tendría que pagar en un sistema de cuota fija. Dado que la aplicación de este sistema disminuye el margen de intermediación, se requiere que las instituciones financieras eleven significativamente sus niveles de eficiencia.



Establecer tasas diferenciadas para préstamos de corto y largo plazo y generalización del sistema de financiamiento a largo plazo. Actualmente, la tasa de interés de los préstamos de corto plazo y largo plazo que cobra el sistema financiero es bastante similar. No obstante, como ocurre en otros países, la tasa de interés de largo plazo debería ser menor, ya que los bancos pagan una tasa pasiva menor a medida que el plazo es mayor. Lo importante es plantear que el crédito a la vivienda no es crédito a línea de consumo, sino a una inversión productiva, en la medida que vivienda es ahorro, es capitalización.

Por otro lado, para poder bajar las cuotas iniciales, se puede descomponer la tasa de interés, separando el rendimiento principal del rendimiento financiero puro e indexar las cuotas de acuerdo, por ejemplo, con el alza del salario mínimo. Se podría así trabajar con tasa reales de interés anual del 7% y no del 19% como están cobrando actualmente los bancos. Se deben abrir líneas de crédito para adquisición de tierra, bajo ciertas condiciones de control sobre el precio del bien final.

Es posible incluir en los financiamientos, crédito para provisión de infraestructura por el propio constructor, siempre que su promoción esté de acuerdo con el mercado estratégico general definido para el desarrollo urbano de dicha localidad.

Es posible permitir a los constructores que comercialicen sus proyectos por etapas, ampliando sus condiciones de acceso al

crédito.

2.5. Elementos sobre Materiales y Tecnología

a) Utilizar el conocimiento tecnológico acumulado para crear y aprovechar materiales y tecnologías propias, combinando la experiencia de los pobladores y el avance científico. Ejemplo, es el adobe estabilizado o la tecnología del bambú.

b) Utilizar los comités de defensa del consumidor y la ley de protección al consumidor para controlar la calidad y precios de los materiales y viviendas terminadas. Para posibilitar la efectividad de este control se necesita definir mecanismos específicos.

c) Coadyuvar a la reducción de los precios de materiales de construcción mediante la liberalización de dicho mercado. Esta medida posibilitaría una reducción importante de los precios de algunos materiales de construcción como el cemento, ya que permitiría que materiales que se producen en el extranjero a un costo más bajo ingresen al país a competir con la producción local.

A N E X O S

Cuadro Anexo No.1

Población Total de El Salvador Urbana y Rural 1950-1992

Año	Urbana	Rural	Total
1950	677,167	1,178,750	1,855,917
1961	966,899	1,544,085	2,510,984
1971	1,405,532	2,149,116	3,554,648
1980	1,850,306	2,897,913	4,748,219
1990	2,385,196	3,561,687	5,946,883

Fuente: Elaboración propia con base a información de Estadísticas Básicas de FLACSO-FUNDE, mayo de 1993.

Cuadro Anexo No.2

Hogares en Situación de Pobreza en el Area Metropolitana de San Salvador. Período 1976-1990 (En %)

Situación de pobreza	1976/1977	1986	1988	1990
Pobreza	30	42.2	46.1	49.5
Extrema Pobreza	10	13.8	15.2	17.0
Pobreza Relativa	20	28.4	30.9	32.5
No pobres	70	57.8	53.9	50.5

Fuente: Briones, Carlos. "La Pobreza Urbana en El Salvador. Características y Diferencias de los Hogares Pobres 1988-1990". UCA Editores 1992.

Cuadro Anexo No.3

Remuneraciones al Sector Privado en el Area Metropolitana
de San Salvador. Julio de 1992 (en ¢/hora)

Categorías	Industria	Construcción	Comercio	Servicios
Gerentes	36.4	32.6	29.4	34.1
Profesionales	22.1	23.8	17.3	15.8
Técnicos	16.5	13.4	20.6	13.8
Empleados oficina	8.4	7.6	7.5	8.7
Trabajadores de servicio	8.9	5.6	7.2	6.2
Artesanos	6.4	8.0	7.5	6.6
Operarios	6.5	6.6	6.5	7.4
Trabaj. no calificados	9.0	5.6	6.5	5.1

Fuente: Lungo Uclés, Mario. "La Urbanización del AMSS. Tendencias a partir de 1970 e Ideas Preliminares para un Desarrollo Alternativo". FUNDE-Avances. Enero de 1993.

Cuadro Anexo No.4

Distribución del Ingreso Familiar en El Salvador. Año 1990

Escala de Ingresos	Familias	Porcentaje
¢1-¢99	60,955	5.8
¢100-¢199	64,882	6.2
¢200-¢599	320,532	30.6
¢600-¢999	257,089	24.5
¢1,000-¢1,999	218,142	20.8
¢2,000 y mas	126,046	12.0
Totales	1,047,646	100.0

Fuente: Elaboración con base a Boletín No.1. Enero-febrero de 1992 de PRONAVIPO

Cuadro Anexo No.5

Inflación Promedio Anual en El Salvador. Período 1980-1990

(Base 1978)

Años	Inflación (%)
1980	17.4
1981	14.8
1982	11.7
1983	13.1
1984	11.7
1985	22.3
1986	31.9
1987	24.9
1988	19.8
1989	17.6
1990	24.0

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos

Cuadro Anexo No.6

Poder Adquisitivo de una Familia Urbana Respecto a la

Canasta de Mercado. Período 1986-1991 (En ¢)

Años	Ingreso Familiar	Canasta de Mercado	Poder Adquisitivo (%)
1986	900	1,494	60.2
1987	900	1,865	48.3
1988	1,080	2,234	48.3
1989	1,080	2,628	41.1
1990	1,260	3,259	38.6
1991	1,410	3,727	37.8

Fuente: Lucía del Tránsito Calero , et al "Problemática Económica-social de la Vivienda Popular en el Marco de las Políticas de Ajuste Estructural. AMSS 1986-1991". Tesis de Grado, UES. Facultad de Economía, mayo de 1994.

Cuadro Anexo No.7

Gasto Mensual de la Canasta de Mercado 1989-1991 (En ¢)

Clases	Mayo 1989	Mayo 1991	Variación del gasto
Alimentos	1,493	2,329	835
Vestuario	178	220	42
Viviendas	485	675	190
Misceláneos	358	473	115
Total	2,514	3,697	1,183

Fuente: INVES. Revista Coyuntura Económica No.36. "El Aumento en el costo de la vida durante los primeros dos años de Gobierno 1991".

Cuadro Anexo No.8

Tenencia de la Vivienda en El Salvador. Período 1980-1989.

Años	Area Urbana				Area Rural			
	Propiet.	Prop. pag. a plazos	No propiet.	Total	Propiet.	Prop. pag. a plazos	No propiet	Total
1980	144.1	43.2	188.8	376.1	275.6	9.2	178.0	462.8
1981	148.7	47.6	190.2	386.5	282.8	9.7	176.3	468.8
1982	153.6	52.5	191.7	397.8	290.0	10.4	174.6	475.0
1983	158.7	57.9	193.4	410.0	297.3	11.1	172.9	481.3
1984	164.0	64.0	195.1	423.1	304.7	11.8	171.2	487.7
1985	169.6	70.1	197.0	436.7	312.2	12.6	169.3	494.1
1986	175.4	78.1	198.9	452.4	318.9	13.4	167.0	499.3
1987	181.5	86.3	200.9	468.7	325.7	14.2	164.7	504.6
1988	187.8	95.4	202.9	486.1	332.5	15.1	162.5	510.1
1989	194.3	105.5	204.9	504.7	339.4	16.0	160.1	515.5

Fuente: MIPLAN. Anuario de Estadísticas 1989-1990.

Cuadro Anexo No.9

Evolución de los Precios de los Materiales de Construcción

Período 1985-1988 (en %)

Materiales	Unidad	1985	1986	1987	1988
Alambre de hierro para amarre de 11/2 mm	46 Kgs	26.9	71.4	58.2	51.5
Arena de río	M³	-4.2	46.1	69.8	47.9
Cañería galvanizada 3/4 por 6 mts	Caño	55.8	97.5	65.7	78.7
Cemento blanco de 42.5 kgs	Bolsa	6.6	15.3	26.3	45.2
Cemento gris de 42.5 kgs	Bolsa	3.5	49.3	49.5	48
Grava No.1	M³	13.9	30.6	69.6	82.9
Hierro corrugado varias medidas	46 Kgs	35.2	65.1	78.7	96.6
Ladrillo de barro (obra-calavera)	Millar	15.3	44.4	87.5	62.1
Ladrillo de cemento corriente 25 por 25 cm	Millar	13.2	77.8	15.7	29.4
Lámina galvanizada No.26	Docena	80.5	98.0	84.9	81.5
Lámina de asbesto cemento 10 por 37 por 1/4	Docena	22.7	56.8	65.2	91.7
Piedra para fundación	M³	13.1	31.0	94.9	106.
					7

Fuente: Elaboración propia con base a información de MIPLAN. Anuario Estadístico 1985-1988.

Cuadro Anexo No.10

Viviendas Construidas con Financiamiento de las Asociaciones
de Ahorro y Préstamo por rangos de precios.

Período 1964-1988

Rangos	1946-	1973	1974-	1983	1984-	1988	1964-	1988
	Unidad	Miles	Unidad	Miles	Unidad	Miles	Unidad	Miles
Hasta ¢10,000	3,306	34.0	13,995	136.8			17,301	170.8
de ¢10,000 a ¢20,000	4,306	72.3	30,249	382.8	1,125	10.7	35,680	465.8
de ¢20,000 a ¢30,000			13,193	242.9	17,631	335.2	30,824	578.1
de ¢30,000 a ¢50,000			5,995	172.7	12,379	378.5	18,374	551.2
de ¢50,000 a ¢75,000			614	25.9	5,251	259.5	5,865	285.4
de ¢75,000 a ¢100,000					375	10.8	375	10.8
más de ¢100,000					753	86.5	753	86.5
Total	7,612	106.3	64,046	961.1	37,514	1,081.2	109,172	2,148.6

Fuente: Departamento de Planificación de la Financiera Nacional de la Vivienda



Cuadro Anexo No.11

Financiamiento para Construcción de Viviendas por parte de
las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Período 1984-1992

(En unidades y miles de ¢)

<i>Años</i>	<i>Valor de viviendas (1)</i>	<i>Valor total préstamo (2)</i>	<i>Total de viviendas (3)</i>	<i>Costo promedio por vivienda (4=1/3)</i>	<i>Préstamo promedio por vivienda (5=2/3)</i>
1984	212,136	145,322	7,077	29,975	20,534
1985	218,635	138,543	6,421	34,050	21,577
1986	262,642	184,954	5,617	46,758	32,928
1987	416,960	278,459	7,818	53,333	35,618
1988	419,030	300,858	7,917	52,928	38,002
1989	446,235	318,615	8,658	51,540	36,800
1990	693,688	523,401	12,836	54,042	40,776
1991	987,811	728,110	18,147	54,434	40,123
1992	1,377,142	1,020,249	20,910	65,860	48,792
Total	5,034,279	3,638,511	95,401	52,770	38,139

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Cuadro Anexo No.12

*Financiamiento de Corto Plazo para vivienda otorgados por las Financieras durante
1993 (En miles de ¢)*

Financieras	No. Proyectos	No. viviendas	Valor proyecto	Valor financiam.	Precio Prom.
Ahorromet	30	3,804	339,502	231,433	89
Atlacatl	14	418	48,640	44,967	116
CASA	33	3,084	358,760	218,237	116
CREDISA	79	2,554	405,711	301,788	159
Total	156	9,860	1,152,613	796,425	117

Cuadro Anexo No.13

*Créditos para Adquisición y Construcción de Viviendas por
Parte del Sistema Financiero. 1989-1994 (en miles de ¢)*

Años	Adquisición			Construcción		
	No. Créditos	Monto	Crédito promedio	No. Viviendas	Monto	Crédito promedio
1989	nd	nd	nd	8,658	318,615.0	36,800
1990	nd	nd	nd	12,836	523,401.0	40,776
1991	nd	nd	nd	18,147	728,110.0	40,123
1992	16,851	1,097.0	65,100	20,910	1,020,249.0	48,792
1993	4,762	655,749.0	137,704	13,364	1,261,629.0	94,405
1994	2,727	529,500.0	194,169	17,497	1,922,300.0	109,864
Total	24,340	1,186,346.0	396,973	91,412	5,309,100.0	370,760

Fuente: Elaboración propia con base a información obtenida por el Departamento de Instituciones financieras del BCR y por el Departamento de Planificación de FONAVIPO.

nd = no disponible

Cuadro Anexo No.14

Créditos Otorgados por el Sistema Financiero para Compra de
Viviendas. Período 1993-1994 (monto en mill. de ¢)

Precio de Viviendas	1993				1994			
	Bancos		Financ.		Bancos		Financ.	
	Créditos	Monto	Créditos	Monto	Crédito	Monto	Crédito	Monto
Hasta ¢100,000	568	54.6	1,290	88.4	501	33.6	383	24.1
¢100,000-¢200,000	463	75.1	704	67.5	481	60.6	231	32.0
¢200,000-¢300,000	231	62.7	774	115.2	264	53.8	153	38.3
¢300,000-¢600,000	168	70.3	1,070	353.5	267	83.4	302	93.3
¢600,000-¢800,000	22	12.3	19	8.6	61	38.5	33	20.2
¢800,000-¢1,000,000	3	2.6	6	3.3	16	12.0	13	7.6
+¢1,000,000	5	5.9	4	6.3	21	31.0	1	1.1
Total	1,460	283.5	3,867	642.7	1,611	312.9	1,116	216.6

Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. "La Vivienda en El Salvador. Evolución reciente e incidencia en el Sistema Financiero". Noviembre de 1994.

Cuadro Anexo No.15

Financiamiento de viviendas nuevas a largo plazo por
institución durante 1993 (miles de ¢)

Institución	Viviendiens	Financiamiento	Crédito promedio
<u>Bancos</u>	1170	208,460.0	178.2
Agrícola Comercial	168	52,564.0	312.9
Comercio	51	12,142.0	238.1
Desarrollo	13	4,451.0	342.4
Cuscatlán	783	115,109.0	147.0
Salvadoreño	61	10,498.0	170.1
Hipotecario	94	13,696.0	145.7
<u>Financieras</u>	3,592	447,289.0	124.5
Ahorromet	1,011	89,111.0	88.1
Atlacatl	390	35,233.0	90.3
Casa	905	132,825.0	146.8
Credisa	1,286	190,120.0	147.8
<u>Previsionales</u>	8,909	414,561.0	46.5
INPEP	456	22,605.0	49.6
IPSFA	310	33,967.0	109.6
FSV	8,143	357,898.0	44.0
Total	13,671	1,070,310.0	78.3

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Cuadro Anexo No.16

Financiamiento para Vivienda Otorgado por Instituciones

Previsionales. Período 1990-1993

Concepto	1990	1991	1992	1993	Totales
FSV	5,813	6,442	7,543	9,474	29,272
Adquisición	5,782	6,414	7,509	9,430	22,727
Construcción	31	28	34	44	137
INPEP	1,038	966	919	474	3,397
Adquisición	1,000	944	897	456	3,297
Construcción	38	22	22	18	100
IPSFA	784	594	201	216	1,795
Adquisición	762	576	191	210	1,739
Construcción	22	18	10	6	56

Fuente: Elaboración propia en base a memorias del FSV, INPEP, IPSFA.

Cuadro Anexo No.17

Financiamiento para Vivienda otorgado por el INPEP.

1979-1988 (monto en miles de ¢)

Regimen	Unidades		Monto	
	Adquisición	Construcción	Adquisición	Construcción
Administrativo	7,817	668	269,353.3	21,176.3
Docente	1,895	235	58,256.9	7,067.3
Total	9,712	903	327,610.2	28,243.7

Fuente: Elaboración propia con base a información del INPEP.

Cuadro Anexo No.18

Viviendas Financiadas por el FSV. Período 1980-1988

Años	Compra directa	Financ. directo	Construcción
1980	2,610	186	22
1981	2,393	470	21
1982	6,155	765	36
1983	7,006	609	16
1984	2,802	1,342	27
1985	1,659	2,836	25
1986	991	3,646	39
1987	60	4,781	51
1988	44	4,077	41
Total	23,720	18,802	278

Fuente: Elaboración propia con base a información del FSV.

Cuadro Anexo No.19

Viviendas Financiadas por el IPSFA. Período 1985-1993

Años	Adquisición	Mejoras	Construcción	Total
1985	297	13	29	339
1986	225	20	10	255
1987	290	74	4	368
1988	443	45	24	512
1989	566	49	10	625
1990	762	70	22	854
1991	576	86	18	680
1992	191	10	10	211
1993	210	110	6	326
Total	3,560	477	133	4,170
Total (mill. ₡)	257.5	17.2	11.9	286.6

Fuente: Elaboración propia con base a información del IPSFA

Cuadro Anexo No.20

CEDEVIV Captados y Colocados por Bancos y Financieras.

Período 1991-1993 (Monto en miles de ₡)

Institución	Captado			Colocado		
	1991	1992	1993*	1991	1992	1993*
Bancos	235,778.7	302,240.8	511,051.4	211,500.0	297,200.0	387,500.0
Financieras	126,128.0	137,976.6	218,850.1	87,500.0	2,400.0	5,400.0
Total	361,906.0	440,217.4	729,901.5	299,000.0	429,600.0	552,900.0

* Al mes de octubre

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Cuadro Anexo No.21

Financiamiento para la adquisición de viviendas según fuente de recursos durante 1993 (montos en mill. de ¢)

Instituc.	Número				Montos				%
	Propios	CEDEVIV	Externo	Total	Propios	CEDEVIV	Extern	Total	
Bancos	185	506	11	702	36.3	117.1	1.9	155.3	10.8
Comercio	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	
Salvadoreño	116	0	0	116	19.9	0	0	19.9	
Desarrollo	16	0	0	16	4.5	0	0	4.5	
Cuscatlán	0	323	11	334	0	70.4	1.9	72.3	
Agrícola	16	149	0	165	9.1	38.7	0	47.8	
Citibank	1	0	0	1	0.6	0	0	0.6	
Hipotecario	36	34	0	70	2.3	8.1	0	10.4	
Financieras	4,720	246	0	4,966	688.7	83.6	0	772.3	53.5
Atlacatl	2,854	0	0	2,854	390.0	32.0	0	422.0	
Ahorromet	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	
Casa	853	246	0	1,099	81.7	47.9	0	129.6	
Credisa	1,013	0	0	1,013	217.0	3.7	0	220.7	
Sub-total	4,905.0	752.0	11.0	5,668.0	725.0	200.7	1.9	927.7	64.3
Prevision.	11,270	0	0	11,270	515.3	0	0	515.3	35.7
IPSFA	214	0	0	214	29.6	0	0	29.6	
FSV	10,283	0	0	10,283	443.5	0	0	443.5	
INPEP	773	0	0	773	42.3	0	0	42.2	
Total	16,175	752	11	16,938	1,240.3	200.7.0	1.9	1,443.0	100
%	95.0	5.0	0	100.0	85.0	15.0	0	100.0	

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Cuadro Anexo No.22

Resultados de la Primera fase de Depuracion de Inventarios.

Tipo	Cantidad	Monto (¢)
Apartamentos	101	6,795,615.00
Terrenos mayores de 1000V ²	9	42,688,154.15
Terrenos menores de 1000V ²	92	1,361,452.80
Total.	202	50,845,221.95

Fuente: Memoria de Labores 1993 de FONAVIPO

Cuadro Anexo No.23

Ventas y Reservaciones Enero-marzo de 1994

Inmuebles	Número	Situación	Monto (¢)
Casas	8	Contado	185,480
Terrenos mayores 1000V ²	2	Contado	10,025,495
Terrenos menores 1000V ²	<u>9</u>	Contado	<u>231,627</u>
<u>Total contado</u>	19		10,442,603
Apartamento	36	Reservado	2,394,645
Terreno mayores 1000V ²	4	Reservado	7,854,391
Terreno menores 1000V ²	<u>36</u>	Reservado	<u>139,496</u>
<u>Total Reservados</u>	76		11,643,998

Fuente: FONAVIPO. Carta Informativa No.2. Abril-Junio de 1994.

Cuadro Anexo No.24

Parámetros para establecer el Plan de Refuerzo

Ingreso	Ingreso	Ahorro	Trabajo	Ahorro
Desde	Hasta	Mensual	Mensual	Total
¢0	¢150	¢15	79	¢3,720
¢150.1	¢200	¢17	76	¢3,720
¢200.1	¢250	¢21	75	¢3,720
¢250.1	¢300	¢25	74	¢3,720
¢300.1	¢350	¢29	72	¢3,720
¢350.1	¢400	¢33	71	¢3,720
¢400.0	¢450	¢37	70	¢3,720
¢450.1	¢500	¢42	69	¢3,720
¢500.1	¢550	¢46	68	¢3,720
¢550.0	¢600	¢50	67	¢3,720
¢600.1	¢650	¢54	66	¢3,720
¢650.1	¢700	¢58	65	¢3,720
¢700.1	¢750	¢62	64	¢3,720
¢750.1	¢800	¢67	63	¢3,720
¢800.1	¢850	¢71	62	¢3,720
¢850.1	¢900	¢75	61	¢3,720
¢900.1	¢950	¢150	60	¢3,720
¢950.1	¢1000	¢158	59	¢3,720
¢1000.1	¢1050	¢165	58	¢3,720
¢1050.1	¢1100	¢173	57	¢3,720

Fuente: Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Antonio Barros de Castro y Carlos Francisco Lessa.
"Introducción a la Economía un Enfoque Estructuralista".
Primera Edición, octubre de 1969.

Brand, Osvaldo. "Diccionario de las Ciencias Económicas y
Administrativas". San Salvador, primera edición 1978.

TESIS

Alfaro Jiménez, Natividad, et al,. "La contribución de la
Financiera Nacional de la Vivienda a través de las
Asociaciones de Ahorro y Préstamo y el Fondo Social para la
Vivienda a la solución del problema habitacional de los
trabajadores de bajos ingresos en el Area Metropolitana de San
Salvador". Tesis de Graduación, Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad Nacional de El Salvador, mayo de 1993.

Cáceres Chávez, Carlos Enrique. "Fuentes y Formas de
Financiamiento para Programas de Vivienda Mínima Urbana en El
Salvador". Tesis de Graduación, Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad Nacional de El Salvador, 1979.

Fuentes González, José Mauricio. "Problemática Económico-Social de la Vivienda Popular en el Marco de las Políticas de Ajuste Estructural. Area Metropolitana de San Salvador 1986-1991". Tesis de Grado, Universidad Nacional de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas, Junio de 1994.

Girón, Sarbelio Armando. "El Mercado de Capitales de El Salvador". Tesis de Grado, Universidad Nacional de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas, Octubre de 1973.

DOCUMENTOS

Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ. "Renovación Urbana Integral". Asistencia a un Programa Municipal de Mejoramiento Barrial. El Salvador, mayo de 1994.

Banco Central de Reserva de El Salvador. "Reestructuración del Sistema Financiero en el Salvador". Conferencia expuesta por Gino Betagaglio en el Primer Seminario Centroamericano sobre Financiamiento de la Vivienda. San Salvador, agosto de 1993.

Consultora PADCO. "Reformas del Sistema de Subsidio Nacional de Vivienda en la República de El Salvador". Consultoría para la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Agosto de 1992.

Fundación Salvadoreña del Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Departamento de Estudios Económicos y Sociales. "Diagnóstico Sectorial de Vivienda", elaborado por Juan Francisco Serarols, octubre de 1988.

Fundación Salvadoreña del Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Sector Vivienda. Documento de Trabajo No.8. Charles Holms Piedrabuena. Fundación Miguel Kast.

Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). Ley de creación del Fondo Nacional de la Vivienda Popular.

Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). Normas del Programa de Contribución para Vivienda. Noviembre de 1992.

Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). El Programa de Contribución para Vivienda. Gerencia de Operaciones, abril de 1993.

Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). Estrategia de Vivienda para el sector atendido por FONAVIPO 1994-1998.

Ministerio de Planificación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN). Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994.

Ministerio de Planificación del Desarrollo Económico y social (MIPLAN). Indicadores Económicos y Sociales 1990-1991.

Ministerio de Obras Públicas. Informe de la Producción e Inversión en el Sector Vivienda, 1988.

Programa Nacional de Vivienda Popular (PRONAVIPO). Plan Nacional de la Vivienda 1989-1994.

Rolnik, Raquel. "Propuesta de Política de Vivienda de Largo Plazo para El Salvador". Febrero de 1994.

Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA). "Los Intermediarios Financieros No Oficiales de El Salvador". Mario Fuentes Meléndez y Nelson Alberto Cuellar. Julio de 1993.

REVISTAS Y BOLETINES

Banco Central de Reserva de El Salvador. Revista Trimestral. Varios años.

Banco Central de Reserva de El Salvador. Boletín Económico No.39, septiembre de 1989.

Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC). El Sistema Financiero de El Salvador. Análisis y Perspectivas. Cuaderno de Investigación. No.2, año I, mayo de 1989.

Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC). El Ajuste Estructural y el Sistema Financiero de El Salvador. Francisco Sorto Rivas. Cuaderno de Investigación. No.3, año III, marzo de 1992.

Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC). Revista Presencia, año V, No.20, 1994.

Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). Carta Informativa No.2. Abril, Mayo, Junio de 1994.

Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). Carta Informativa No.3. Julio, Agosto, Septiembre de 1994.

Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). Boletín Estadístico de Vivienda, año de 1993.

Fundación Salvadoreña del Desarrollo Económico y Social (FUSADES). La vivienda en El Salvador. Boletín Económico y Social No.84, noviembre de 1992.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). La Urbanización del Area Metropolitana de San Salvador: Tendencias a partir de 1970 e Ideas preliminares para el Desarrollo Urbano Alternativo. Mario Lungo Uclés. Revista Avances No.1. Enero de 1993.

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL). Cartas Urbanas Varias.

Instituto de Investigaciones Económicas de El Salvador (INVES). Revista Coyuntura Económica No.39 y No.44.

Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI). Nuevos Modelos de Financiamiento de Vivienda en América Latina. XXXI Conferencia Interamericana para la Vivienda. San José Costa Rica, mayo de 1993.

Universidad Católica "José Simeón Cañas". Revistas y Boletines varios.

MEMORIAS

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Memoria de Labores Años 1992 y 1993.

Fondo Social para la Vivienda. Memoria de Labores, varios años
Financiera Nacional de la Vivienda. Memoria de Labores, varios años.