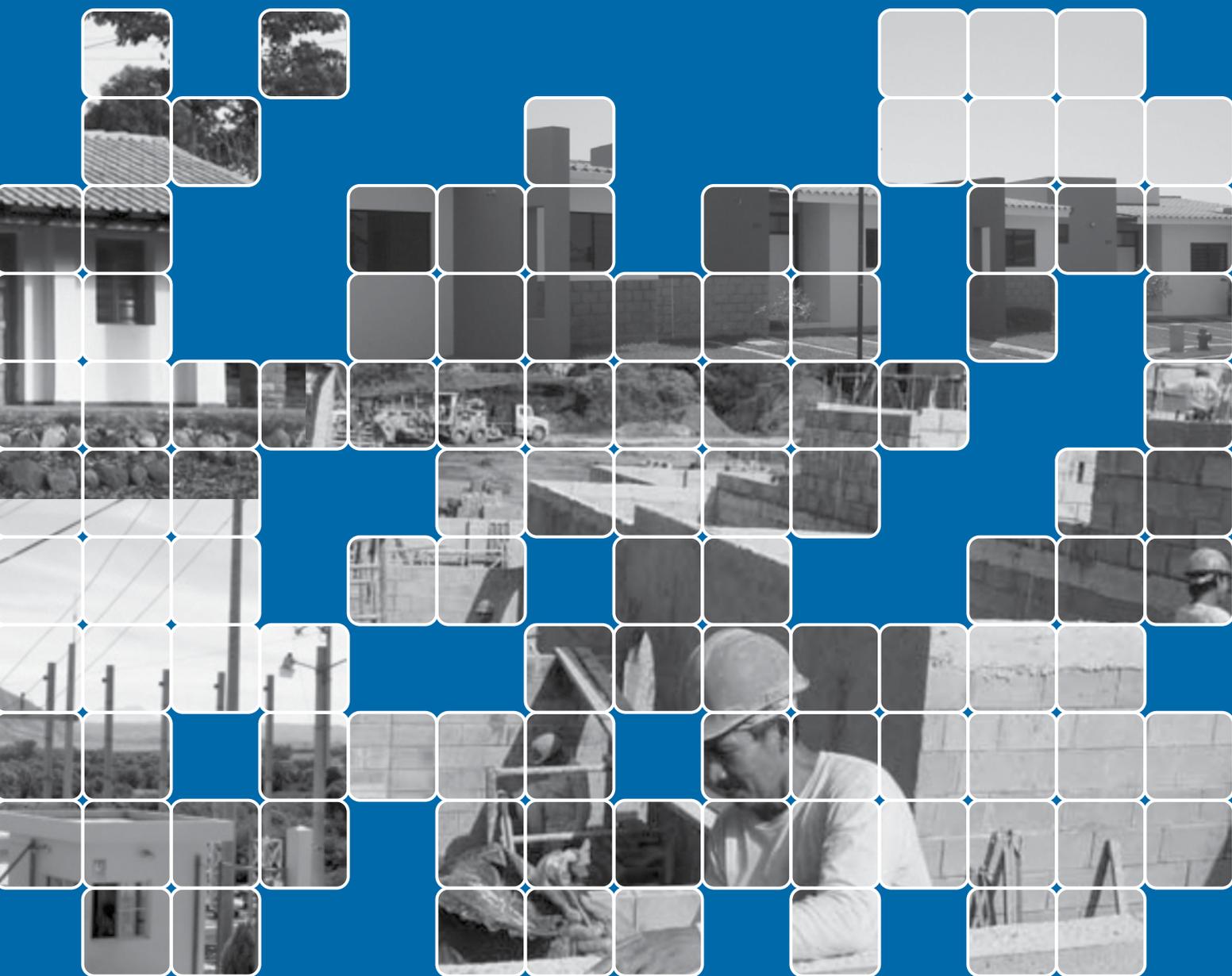


PERFIL del SECTOR
VIVIENDA de
EL SALVADOR



ONU-Habitat, 2013

(Una versión electrónica de esta publicación está disponible para su descarga en el sitio web de ONU-Habitat <http://www.unhabitat.org>)

Todos los derechos reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat)

P.O. Box 30030, GPO Nairobi 0010, Kenya

Tel: +254 20 762 3120

Fax: +254 20 762 3477

Web: www.unhabitat.org)

Descargo de responsabilidad (Disclaimer)

Las designaciones empleadas y la presentación del material en este informe no expresan la opinión del Secretariado de las Naciones Unidas sobre el estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área bajo su control ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones vertidas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, las Naciones Unidas o los Estados Miembros. Se podrán reproducir partes de este documento sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

Diseño y diagramación: Printshop, UNON, Nairobi

Impresión: Sección de Servicios de Publicación UNON, Nairobi — certificado ISO 14001:2004

HS Number: HS/048/14S

ISBN Number (Series): 978-92-1-131927-9

ISBN Number (Volume): 978-92-1-132627-7

PERFIL del SECTOR
VIVIENDA de
EL SALVADOR



RECONOCIMIENTOS

Supervisor: Christophe Lalande

Gerente de tarea: Ing. Eduardo Rodríguez

Coordinador y Autor principal: Dr. Alberto Harth

Oficial Programa ONU-Habitat en El Salvador: Ing. Eduardo Rodríguez

Equipo nacional: Ing. Carlos Ferrufino, Arq.a Marielos Marín, Ing. Gustavo Pineda y Ing. Ricardo Vega

Editora versión español: Licda. Tania Góchez

Coordinación editorial: Dr. Alberto Harth

Comentaristas: Arq.a Claudia Blanco, Lic. Amado Campos

Contribuyentes: Christophe Lalande, Eduardo Rodríguez, Claudio Acioly, Fernanda Lonardoni, Sarah Laisney, Jules Le Gaudu, ONU-Habitat, y el Ministerio de Obras Públicas y Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador.

ONU-Habitat reconoce las contribuciones de todos los individuos y organizaciones cuyos nombres se mencionan en el informe y que contribuyeron a los talleres consultivos y a las entrevistas.

CONTENIDO

RECONOCIMIENTOS	ii
LISTA DE ESQUEMAS	viii
LISTA DE GRÁFICOS	ix
LISTA DE RECUADROS	x
LISTA DE TABLAS	xi
LISTA DE ACRÓNIMOS	xiii
PRÓLOGO	xviii
RESUMEN EJECUTIVO	1
1.1 Introducción	1
1.2 Política habitacional y marco institucional	1
1.3 Financiamiento del sector habitacional	2
1.4 La demanda y la oferta de vivienda	3
1.5 Sistemas de oferta de suelo urbano	4
1.6 Infraestructura y servicios urbanos básicos	5
1.7 Materiales de construcción, industria de la construcción y empleo	6
1.8 Capacitación en el sector de la vivienda	7
POLÍTICA HABITACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL	9
2.1 Introducción	9
2.2 Política de desarrollo nacional y el sector habitacional	9
2.2.1 Constitución de la República	9
2.2.2 Plan y estrategia nacionales (2010)	10
2.2.3 Políticas habitacionales	10
2.2.4 Cambios recientes en la política habitacional	11
2.2.5 Nuevos instrumentos de aplicación de la política	16
2.2.6 Cadena de toma de decisiones	16
2.3 Marco legal y regulatorio actual	17
2.3.1 Relaciones institucionales: nacionales, regionales y locales	17
2.3.2 Marco legal y regulatorio del sector	17
2.4 Instituciones y actores claves	17
2.4.1 Instituciones nacionales	17
2.4.2 Autoridades locales	18
2.4.3 Academia, ONG y sociedad civil	20
2.4.4 Sector privado	21
2.4.5 Sector informal	22
2.4.6 Organismos Internacionales	22
2.4.7 Costos y duración de procesos en producción de vivienda	23
2.4.8 Pasos para la adquisición de vivienda	23
2.5 Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de políticas y marcos institucionales	23
2.6 Temas transversales: migración, género, riesgos, violencia urbana y otros	28

3

FINANCIAMIENTO DEL SECTOR HABITACIONAL	31
3.1 Introducción	31
3.2 La economía nacional y el sector de la vivienda	31
3.3 El sector financiero	32
3.3.1 Marco legal y regulatorio del financiamiento habitacional formal	32
3.3.2 Instituciones financieras que operan en el mercado habitacional: bancos, financieras, empresas estatales	33
3.3.3 Instituciones microfinancieras, fondos comunitarios, asociaciones de ahorro y mecanismos no convencionales	34
3.3.4 El papel de las remesas en el financiamiento de la vivienda y mejoras	34
3.3.5 Organizaciones no gubernamentales: FUSAI, FUNDASAL, HPH	35
3.3.6 Mercado de hipotecas: oferta, condiciones de préstamos, disposiciones legales, garantías, derechos de propiedad	36
3.3.7 Prácticas actuales de financiamiento: volúmenes, desembolsos y carteras	36
3.3.8 Mercado de alquileres por estratos socioeconómicos	38
3.3.9 Gasto social del gobierno en el sector de la vivienda	39
3.3.10 Programas de subsidio y ahorro	41
3.3.11 Programas habitacionales con recursos internacionales	41
3.3.12 Financiamiento de infraestructura: agua y vías	42
3.3.13 Créditos a empresas constructoras y lotificadoras	43
3.3.14 Financiamiento del sector informal habitacional	44
3.4 Autofinanciamiento de la vivienda y sus mejoras	44
3.5 Riesgos del sector financiero habitacional	45
3.6 Asequibilidad al financiamiento	45
3.7 Limitaciones para el acceso al crédito para la vivienda	46
3.8 El futuro del financiamiento habitacional y mecanismos alternativos	47
3.9 Análisis FODA de la financiación de suelo, infraestructura y vivienda	49
3.10 Temas transversales: migración, género, riesgos ambientales, violencia y otros	49

4

LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA	53
4.1 Introducción	53
4.2 Tendencias y características de la población, aspectos demográficos (principales indicadores)	53
4.3 Tipología, tenencia y materiales de construcción	55
4.4 Número de miembros y número de habitaciones	56
4.5 Segmentación del mercado de la vivienda	57
4.6 Estructura de ingresos familiares y sus fuentes	58
4.7 Necesidades, demanda y sus características	59
4.8 Oferta actual de vivienda (forma de tenencia y producción)	61
4.9 Cuantificación de la inversión necesaria para eliminar el déficit habitacional	62

4.10 Migración, tasas de crecimiento	63
4.11 Conclusiones	65
4.12 Análisis FODA	65
4.13 Temas transversales: migración, género, riesgos ambientales, violencia y otros	66
LOS SISTEMAS DE OFERTA DE SUELO URBANO	69
5.1 Introducción	69
5.2 Marco jurídico, reglamentario y de planificación de la producción de suelo servido	69
5.2.1 Marco legal existente	69
5.2.2 Marco de planificación territorial	71
5.2.3 Otros instrumentos de gestión del suelo	71
5.3 Actores involucrados en la producción de suelo	72
5.3.1 Sector público	72
5.3.2 Sector privado	72
5.3.3 Sector comunitario y de ONG	73
5.4 Derechos y registro de la propiedad	74
5.4.1 Algunos elementos de equidad de género en la tenencia	76
5.4.2 Formas de acceso a la vivienda y a la propiedad inmueble	76
5.4.3 Formas alternativas de asegurar la tenencia del suelo	77
5.4.4 Fiscalidad sobre la propiedad inmueble	78
5.5 Mercados del suelo en El Salvador	79
5.5.1 La magnitud de los precios del suelo urbano en el AMSS	79
5.5.2 Las diferencias espaciales del mercado de suelo	79
5.5.3 Tendencias diferenciadas de aumento en los precios del suelo	79
5.5.4 El impacto del precio del suelo en la producción de vivienda	79
5.5.5 Lecciones aprendidas e implicaciones de política pública	80
5.6 Oferta de suelo y temas transversales	81
5.6.1 Migración	81
5.6.2 Riesgos ambientales	81
5.6.3 Violencia urbana y seguridad ciudadana	82
5.7 El futuro de la producción del suelo	82
5.8 Análisis FODA de la producción de suelo	83
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS BÁSICOS	86
6.1 Introducción	86
6.2 Marco jurídico y reglamentario de infraestructura y servicios básicos	86
6.2.1 Suministro de agua potable	86
6.2.2 Tratamiento de aguas servidas	87
6.2.3 Drenaje de aguas pluviales	88
6.2.4 Transporte público	88
6.2.5 Vialidad	88
6.2.6 Energía	89

6.2.7	Desechos sólidos	89
6.2.8	Alumbrado público	89
6.2.9	Otros servicios urbanos básicos	90
6.3	Situación actual de los servicios básicos	90
6.3.1	Provisión pública: nacional y municipal	90
6.3.2	Provisión privada de servicios públicos	96
6.4	Demanda y cobertura de infraestructura y servicios básicos	97
6.4.1	Programas de alivio a la pobreza	97
6.4.2	Inversión pública en infraestructura y servicios básicos	98
6.4.3	Recuperación de inversiones en infraestructura y servicios básicos	99
6.4.4	Fuentes de financiamiento y sustentabilidad	100
6.4.5	Infraestructura y suelo	100
6.5	El futuro de la provisión de infraestructura y servicios básicos	100
6.6	Análisis FODA de infraestructura y vivienda	101
6.7	Temas transversales: infraestructura y riesgos ambientales	102
	MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y EMPLEO	105
7.1	Introducción	105
7.2	La industria de la construcción y la economía nacional	105
7.3	La construcción y la generación de empleo	105
7.4	Sistemas y materiales de construcción disponibles en el mercado	107
7.4.1	Sistemas y materiales de construcción en el sector formal	108
7.4.2	Sistemas y materiales de construcción en el sector informal	109
7.5	Usos y distribución geográfica de los materiales de construcción	109
7.6	Nuevas tecnologías en sistemas y materiales de construcción	109
7.7	Regulaciones y normas de calidad de materiales de construcción	110
7.8	Laboratorios y pruebas de materiales de construcción	110
7.9	Materiales de construcción alternativos	111
7.9.1	Materiales alternativos existentes en el país	111
7.9.2	Proyectos de investigación de materiales sustentables para la vivienda	111
7.9.3	Generalización del uso de materiales sustentables para la vivienda	111
7.10	Precios de materiales de construcción	111
7.11	Importación de materiales de construcción	112
7.12	Mano de obra de construcción	113
7.13	Instituciones y actores claves en la industria de la construcción de vivienda	114
7.13.1	Sector privado	114
7.13.2	Sector no gubernamental	114
7.13.3	Sector privado de autoconstrucción	116
7.13.4	Sector informal	116
7.13.5	Sector académico	117
7.13.6	Apoyo internacional	117

7.14 Cadena de valor de la industria de la construcción de vivienda	117
7.15 Evaluación de capacidades y necesidades de formación	119
7.16 Análisis FODA de la industria de la construcción	120
7.17 El futuro de la industria de la construcción de vivienda	121

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES 123

8.1 Introducción	123
8.2 La formación profesional	123
8.2.1 El mundo académico y la vivienda	123
8.2.2 El mundo profesional	125
8.2.3 La formación técnica	125
8.2.4 La formación en políticas públicas	126
8.3 Algunas conclusiones	128
8.4 Algunas recomendaciones para fortalecer las capacidades	130

ANEXOS 132

BIBLIOGRAFÍA 141

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1. Diagrama de cadena de toma de decisiones	17
Esquema 2. Participación de las instituciones nacionales en el sector habitacional	19
Esquema 3. Duración del proceso de producción de viviendas	24
Esquema 4. Duración de los procesos para la adquisición de viviendas	27
Esquema 5. Distribución de la demanda potencial de vivienda	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Créditos de vivienda y construcción (2003–2011). Sistema financiero	32
Gráfico 2.	Comportamiento del PIB nacional y del sector construcción	32
Gráfico 3.	Evolución de las remesas en El Salvador (1999–2011)	35
Gráfico 4.	Detalle de colocaciones de créditos de vivienda del sistema financiero (2010)	39
Gráfico 5.	Gasto público para el sector de la vivienda en 2011	40
Gráfico 6.	Detalle de colocaciones de créditos de construcción del sistema financiero	43
Gráfico 7.	Capacidad de crédito máximo por quintiles de ingresos en diferentes años de plazo	47
Gráfico 8.	Distribución de hogares por número de habitaciones	57
Gráfico 9.	Distribución de los hogares por niveles de pobreza	57
Gráfico 10.	Preferencia de inversión en vivienda de las personas precalificadas por el sistema del FSV	61
Gráfico 11.	Desempeño del PIB construcción respecto al PIB trimestral total (2000–2008)	106
Gráfico 12.	PIB a precios de mercado y de construcción, promedio anual	106
Gráfico 13.	Evolución de las personas empleadas y ocupadas en el sector de la construcción	107
Gráfico 14.	Comparativo mensual de los cotizantes del ISSS en el sector de la construcción	108
Gráfico 15.	PEA del sector de la construcción de acuerdo a sectores formales e informales	108
Gráfico 16.	Comportamiento de materiales de construcción: cemento y hierro, 2011	113

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1. Ejemplos de participación de las municipalidades en proyectos de infraestructura	20
Recuadro 2. Proyecto de HPH en El Salvador	21
Recuadro 3. Política de ahorro e inversión propuesta	48
Recuadro 4. Principios de la Constitución salvadoreña respecto al suelo	70
Recuadro 5. Programas de capacitación del ISCYC	126
Recuadro 6. Investigación sobre la vivienda por la UCA	128

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Cronología de leyes, programas e iniciativas sobre la política habitacional	12
Tabla 2.	Política crediticia del FSV para el sector formal	15
Tabla 3.	Política crediticia del FSV para el sector informal	15
Tabla 4.	Andamiaje del marco legal y regulatorio del sector habitacional	18
Tabla 5.	Costos de producción de viviendas	25
Tabla 6.	Costos de trámites para la adquisición de una vivienda	27
Tabla 7.	Oferta financiera para créditos de vivienda	37
Tabla 8.	Hogares con viviendas alquiladas, por quintiles	40
Tabla 9.	Bonos y contribuciones acumuladas realizadas por FONAVIPO	41
Tabla 10.	Requisitos para el programa de contribuciones de FONAVIPO	42
Tabla 11.	Capacidad adquisitiva/asequibilidad de la vivienda	46
Tabla 12.	Características e indicadores de población, EHPM 2011	54
Tabla 13.	Tipología del parque habitacional por zonas geográficas	55
Tabla 14.	Materiales de construcción del parque habitacional por zonas geográficas	56
Tabla 15.	Segmentación de la oferta de vivienda	58
Tabla 16.	Salario promedio mensual de los ocupados, según rama de actividad económica	59
Tabla 17.	Distribución de personas precalificadas por ingresos del sistema FSV	60
Tabla 18.	Proyección de las necesidades de vivienda de acuerdo a los hogares sin unidad habitacional propia (2010–2020)	61
Tabla 19.	Necesidades e inversiones en la vivienda debido al crecimiento vegetativo	63
Tabla 20.	Inversión para la eliminación del déficit cuantitativo 2008–2020	64
Tabla 21.	Carencias principales del déficit cualitativo	64
Tabla 22.	Inversión para la eliminación del déficit cualitativo	64
Tabla 23.	Producción de vivienda y suelo urbanizado por el sector público	72
Tabla 24.	Viviendas producidas por las ONG del sector de la vivienda en El Salvador	74
Tabla 25.	Viviendas particulares según la tenencia (censos 1971, 1992, 2007)	75
Tabla 26.	Tenencia de la vivienda según el tipo de déficit habitacional	75
Tabla 27.	Porcentaje de titularidad de los inmuebles registrados a nombre de personas naturales	76
Tabla 28.	Procedencia y financiamiento de la vivienda por género	77
Tabla 29.	Principales características de las lotificaciones y colonias ilegales	80
Tabla 30.	Comparación entre proyectos ARGOZ y Grupo Roble (2011)	80
Tabla 31.	Registro de los desastres más destructivos en términos de vivienda	81
Tabla 32.	Abastecimiento de agua en viviendas y hogares (censos de 1971, 1992 y 2007)	91
Tabla 33.	Habitantes con servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas	92
Tabla 34.	Inversión en infraestructura vial del FISDL (2011)	93

Tabla 35. Viviendas particulares ocupadas y hogares en las viviendas particulares ocupadas, según servicio de alumbrado (censos de 1971, 1992 y 2007)	94
Tabla 36. Forma de eliminar la basura (censos de 1992 y 2007)	95
Tabla 37. Programas sociales relacionados con infraestructura y servicios básicos	98
Tabla 38. Presupuesto del GOES para ejecutar obras de infraestructura y servicios (2011)	99
Tabla 39. Daños causados por desastres naturales recientes	102
Tabla 40. Principales indicadores de la industria de la construcción	106
Tabla 41. Composición de la fuerza laboral en el sector de la construcción por tipo de formación y género	107
Tabla 42. Hogares en viviendas con materiales predominantes de construcción en techos, paredes y pisos de los hogares	109
Tabla 43. Proyectos realizados con materiales alternativos por FUNDASAL	112
Tabla 44. Precios de materiales de construcción a septiembre de 2012	112
Tabla 45. Mayores fabricantes	115
Tabla 46. Proyectos de FUNDASAL al año 2010	115
Tabla 47. Logros de Pro Habitat (2000–2013)	116
Tabla 48. Eslabones y actores de la cadena de valor de la vivienda de interés social	117
Tabla 49. Principales cuellos de botella y planes de acción de la cadena de valor de VIS	118
Tabla 50. Programas de educación superior vinculados al tema de vivienda (2009)	124
Tabla 51. Perfil de ejecutivos en instituciones públicas claves del sector de la vivienda	127
Tabla 52. Programas de formación relacionados con las políticas públicas de vivienda	127

LISTA DE ACRÓNIMOS

AAP:	ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRÉSTAMO
ADESCO:	ASOCIACIÓN DE DESARROLLO COMUNAL
AECID:	AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
AFP:	ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES
ALES:	ASOCIACIÓN DE LOTIFICADORES DE EL SALVADOR
ALVIS:	ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
AMSO:	ÁREA METROPOLITANA DE SONSONATE
AMSS:	ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
ANDA:	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
ANEP:	ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA
APUS:	ASENTAMIENTOS PRODUCTIVOS URBANOS SOSTENIBLES
ASIA:	ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS
AUP:	ASENTAMIENTOS URBANOS PRECARIOS
BANDESAL:	BANCO DE DESARROLLO DE EL SALVADOR (ANTES BMI)
BCIE:	BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
BCR:	BANCO CENTRAL DE RESERVA
BID:	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BM:	BANCO MUNDIAL
BMI:	BANCO MULTISECTORIAL DE INVERSIONES (AHORA BANDESAL)
CADES:	COLEGIO DE ARQUITECTOS DE EL SALVADOR
CASALCO:	CÁMARA SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN
CBA:	CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA
CCVAH:	CONSEJO CENTROAMERICANO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS URBANOS
CE:	COMUNIDAD EUROPEA
CEL:	COMISIÓN EJECUTIVA HIDROELÉCTRICA DEL RÍO LEMPA
CENAPRED:	CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES
CEPAL:	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CERF:	CENTRAL EMERGENCY RESPONSE FUND (FONDO CENTRAL DE RESPUESTAS A EMERGENCIA)
CES:	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
CNE:	CONSEJO NACIONAL DE ENERGÍA
CNR:	CENTRO NACIONAL DE REGISTROS
CONAPLAN:	CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONAPO:	COMISIÓN NACIONAL DE POBLADORES
CORSAIN:	CORPORACIÓN SALVADOREÑA DE INVERSIONES
CRI:	CLIMATE RISK INDEX (ÍNDICE DE RIESGO CLIMÁTICO)
CSBR:	CÁMARA SALVADOREÑA DE BIENES RAÍCES
DEE:	DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

DGTT:	DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
DIGESTYC:	DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
DOE-UCA:	DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA "JOSÉ SIMEÓN CAÑAS" (UCA)
DUA:	DIRECCIÓN DE URBANISMO Y ARQUITECTURA
EAE:	EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS
EDURES:	ESTUDIO DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL DE EL SALVADOR
EHPM:	ENCUESTA DE HOGARES DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES
EIA:	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL
FESCOVAM:	FEDERACIÓN SALVADOREÑA DE COOPERACIÓN DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA
FESPAD:	FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO
FIDE:	FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA EL DESARROLLO
FIES:	FONDO DE INVESTIGACIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR
FINET:	FONDO DE INVERSIÓN NACIONAL EN ELECTRICIDAD Y TELEFONÍA
FISDL:	FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL
FNV:	FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA
FODA:	FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS
FODES:	FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS DE EL SALVADOR
FOMILENIO:	FONDO DE DESARROLLO DEL MILENIO
FONAVIPO:	FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR
FOSAFFI:	FONDO DE SANEAMIENTO Y FORTALECIMIENTO FINANCIERO
FOSALUD:	FONDO SOLIDARIO PARA LA SALUD
FOSOFAMILIA:	FONDO SOLIDARIO PARA LA FAMILIA MICROEMPRESARIA
FOVIAL:	FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL
FPH:	FONDO PRO HABITAT
FSG:	FONDO SALVADOREÑO DE GARANTÍAS
FSV:	FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA
FUNDASAL:	FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MÍNIMA
FUNDAUNGO:	FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO
FUNDE:	FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
FUSADES:	FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
FUSAI:	FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE APOYO INTEGRAL
GOES:	GOBIERNO DE EL SALVADOR
HPH:	HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD
IDH:	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
IFI:	INSTITUCIÓN FINANCIERA
IGD:	INSTITUTO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS
ILP:	INSTITUTO LIBERTAD Y PROGRESO/INSTITUTO DE LEGALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
IMF:	INTERNATIONAL MONETARY FUND (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL)
INEC:	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

INPEP:	INSTITUTO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
INSAFOCOOP:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO COOPERATIVO
INSAFORP:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE FORMACIÓN PROFESIONAL
IOPIC:	INSTITUTO OBRERO PATRONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN
IPSFA:	INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA FUERZA ARMADA
ISC:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE LA CONSTRUCCIÓN
ISCYC:	INSTITUTO SALVADOREÑO DEL CEMENTO Y DEL CONCRETO
ISRI:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE REHABILITACIÓN DE INVÁLIDOS
ISSS:	INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL
ITCA:	INSTITUTO TECNOLÓGICO CENTROAMERICANO
IUDOP:	INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA (DE LA UCA)
IVA:	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
IVAE:	ÍNDICE DE VOLUMEN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA
IVAN:	INVERSIONES DEL ATLÁNTICO, S. A.
IVU:	INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA
JICA:	JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN)
LELPUH:	LEY ESPECIAL DE LOTIFICACIONES Y PARCELACIONES PARA USO HABITACIONAL
LILP:	LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY (INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DEL SUELO)
LODT:	LEY DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL
LUC:	LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN
MARN:	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
METROPLAN 80:	PLAN DE DESARROLLO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
MH:	MINISTERIO DE HACIENDA
MINEC:	MINISTERIO DE ECONOMÍA
MINED:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
MINSAL:	MINISTERIO DE SALUD
MOP/MOPTVDU:	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
MRREE:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
OCDE:	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
ONG:	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
ONU-HABITAT:	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
ONU:	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
ONUDI:	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
OPAMSS:	OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
PAC:	PROGRAMA APORTE Y CRÉDITO
PC:	PROGRAMA CONJUNTO VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS URBANOS PRODUCTIVOS Y SOSTENIBLES

PATI:	PROGRAMA DE APOYO TEMPORAL AL INGRESO
PEA:	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
PEIS:	PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE INVERSIÓN SOCIAL
PET:	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR
PIB:	PRODUCTO INTERNO BRUTO
PLAMADUR:	PLAN MAESTRO DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
PLAMADUR- AMSSA:	PLAN MAESTRO DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR AMPLIADO
PNODT:	PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL
PNUD:	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
RGTSV:	REGLAMENTO GENERAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL
RGTT:	REGLAMENTO GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
RLDOT-AMSS:	REGLAMENTO A LA LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS
RLUC:	REGLAMENTO A LA LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN EN LO RELATIVO A PARCELACIONES Y URBANIZACIONES HABITACIONALES
RSI:	REGISTRO SOCIAL DE INMUEBLES
SACDEL:	SISTEMA DE ASESORÍA Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL
SAFH:	SISTEMA DE AHORRO Y FINANCIAMIENTO HABITACIONAL
SAP:	SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES
SAYJ:	SECRETARÍA PARA ASUNTOS LEGISLATIVOS Y JURÍDICOS
SC:	SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA
SIGET:	SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES
SIL:	SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LOTIFICACIONES
SM:	SALARIO MÍNIMO
SNET:	SERVICIO NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES
SNS:	SISTEMA NACIONAL DE SALUD
SPSU:	SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL
SSF:	SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO
STP:	SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA
UCA:	UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA "JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"
UES:	UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
UFG:	UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA
UGB:	UNIVERSIDAD CAPITÁN GENERAL GERARDO BARRIOS
UIA:	UNIÓN INTERNACIONAL DE ARQUITECTOS
UNICAES:	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE EL SALVADOR
UNIVO:	UNIVERSIDAD DE ORIENTE
UPES:	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE EL SALVADOR
USAID:	U. S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL)
UTEC:	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA

VIS:

VMT:

VMVDU:

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

VICEMINISTERIO DE TRANSPORTE

VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

PRÓLOGO

Este informe ha sido patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) como parte de el Programa de Perfil Vivienda” y como seguimiento a la Estrategia Global de Vivienda (Global Housing Strategy). Los perfiles son herramientas que proporcionan a los gobiernos y a las instituciones afines un análisis de los diversos sistemas que componen la vivienda. Se basan en la metodología y el marco conceptual elaborados por la Unidad de Vivienda de ONU-Habitat, las cuales hacen hincapié en estrategias para estimular la producción de una vivienda adecuada (para referencias a los documentos de ONU-Habitat, véase bibliografía anexa).

Este *Perfil del sector vivienda en El Salvador* se centra en el tema habitacional, principalmente en zonas urbanas. Es un análisis amplio con el propósito de arrojar luz sobre el funcionamiento de los sistemas de oferta y de demanda de la vivienda en el país, tal como funcionan actualmente. Este análisis identifica las limitaciones del sector para lograr el objetivo de una vivienda adecuada para todos y todas. También tiene el propósito de producir un mejor conocimiento y comprensión del sector, que permitirá al Gobierno de El Salvador (GOES) y en particular al Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) formular estrategias e instrumentos para mejorar el funcionamiento del sector y elaborar una política de vivienda. En ese sentido, el perfil identifica posibles acciones que podrían tomarse para mejorar el funcionamiento del sector habitacional. Este estudio incluye los siguientes subtemas:

- a. Política habitacional y marco institucional.
- b. Financiamiento del sector habitacional.
- c. La demanda y la oferta de vivienda.
- d. Sistemas de oferta de suelo urbano.
- e. Infraestructura y servicios urbanos básicos.
- f. Materiales de construcción, industria de la construcción y empleo.
- g. Capacitación en el sector vivienda.
- h. Matriz de limitaciones del sector habitacional.
- i. Matriz de acciones identificadas para el sector habitacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los muchos logros en el sector de la vivienda de El Salvador y de su marco institucional y normativo, aún quedan interrogantes pendientes claves. Las más importantes de ellas son:

1. Existe un **amplio marco regulatorio** que apoyo sector habitacional, en los cuales resaltan el artículo 119 de la Constitución, la Ley de Urbanismo y

Construcción, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional. Después de la firma de los Acuerdos de Paz, se implantó el subsidio directo a la familia, el ahorro previo como incentivo y varios instrumentos financieros que ampliaron el acceso a la vivienda social, aunque el Estado se desentendió de la producción directa de vivienda y urbanización. El Plan 2010–2014 creó el Sistema de Protección Social Universal que promueve la vivienda social, mejora de los asentamientos precarios y reconstruye viviendas afectadas por desastres o riesgos ambientales. *Sin embargo, existe una dispersión institucional y falta de visión sectorial integral para lo cual este perfil propone la creación del Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, como ente coordinador del sector.*

2. El país cuenta con un **parque habitacional** de 1,58mm unidades de las cuales dos terceras partes es urbano. Oficialmente en 2009 el déficit cuantitativo era del 4% y el cualitativo del 29% del parque. Estas cifras se han disminuido gracias al financiamiento de adquisición de vivienda por el estado, la producción de suelo peri urbano por las empresas lotificadoras que han dado origen al 22% del parque, la legalización de la tenencia de 200,000 terrenos por el Instituto de Legalización de la Propiedad, los programas de diversas ONG de vivienda con el 6 % del parque habitacional además del sector formal privado y la producción social. La autoconstrucción se utiliza en dos terceras partes de las viviendas. Las principales carencias de las viviendas son los materiales de piso y el acceso a servicios de saneamiento y agua potable. Para eliminar el déficit cuantitativo se requiere invertir aproximadamente el 1.3% del PIB y para el cualitativo un 1.8% adicional. *Para eliminar los déficits se propone desarrollar una política habitacional que de igual prioridad al mejoramiento del stock habitacional que a la producción de nueva vivienda.*
3. Existe una oferta diversa de **productos financieros** para la construcción, adquisición, mejora y ampliación de viviendas. Operan diez bancos privados, dos estatales, cinco cooperativos, dos de ahorro y crédito, nueve instituciones públicas y más de 100 cooperativas. En 2011 la cartera de hipotecas representaba el 13.8% del PIB o US\$2.19mm. Se estima que las remesas provenientes de migrantes del exterior destinan a vivienda US\$390mm anuales. Sin embargo, sólo un 33% de la población puede acceder a una vivienda de interés social del sector formal vía crédito. *La política de financiamiento de vivienda debe reformarse para estar acorde con la formación de hogares, el mejoramiento del parque*

- existente, la asequibilidad de ingresos y que sea sostenible.*
4. Hay importantes **experiencias de gran escala** de acceso al suelo por medio del acercamiento entre oferta y demanda por el sector privado, el sector público y el no-gubernamental. También hay una diversidad de formas de propiedad, posesión y acceso al suelo que ha contribuido a disminuir el déficit cuantitativo. En 2012 la industria de la construcción tenía una cartera de préstamos de \$371 millones y la adquisición de viviendas \$2,180 millones. Sólo una de ellas ha construido 65,000 unidades en 50 años. El Fondo Social para la Vivienda ha otorgado 189,000 créditos en 39 años y el ILP ha titulado más de 200,000 lotes en 22 años. La ONG más grande del país ha producido 50,000 unidades desde 1968. Sin embargo se destaca que no existen impuestos explícitos que graven la propiedad inmobiliaria, ni una efectiva ejecución de planes y normas que regulen la oferta de suelo urbanizado que opera bajo una lógica plena de libre mercado. *Una futura política habitacional requiere una gestión efectiva de esta red de actores para aprovechar su capacidad de ejecución, capitalizar sus experiencias y alcanzar mayor complementariedad en el acceso al suelo para vivienda social, por lo que se propone una intervención explícita del Estado en el mercado de suelo.*
 5. La **infraestructura**, o la falta de la misma, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo del país. Existe un marco regulatorio moderno para el sector energía, pero un marco deficiente para los sectores agua potable, transporte y desechos sólidos. *Por ello el perfil recomienda apoyar la elaboración de una Estrategia de Transporte y Logística así como la aprobación de la Ley General de Aguas y la Ley de Agua Potable, en proceso de discusión en la Asamblea Legislativa en el 2013.*
 6. La **industria de la construcción** es un sector muy desarrollado y competitivo, con pocas barreras de entrada. Este contribuyó a un 46% de la inversión del país y el 6.7% de los empleos directos. Sin embargo, 8 de cada 10 empleos son informales. El sistema constructivo predominante es concreto mixto (72.2%), adobe (12.1%) y el resto de bahareque, madera, lámina, paja y materiales de desechos. Con respecto al piso, en el área urbana un 75% son de cemento, concreto o cerámica. Sin embargo, en el área rural un 38% poseen piso de tierra. Hay poca investigación sobre el uso de materiales sustentables para la construcción. *La dinamización de la construcción requiere nuevos mecanismos para agilizar los créditos para vivienda, una capacitación constante de la mano de obra y mecanismos para agilizar trámites y permisos de construcción.*
 7. La **capacitación** a nivel universitario en el sector está concentrada en ingeniería civil y arquitectura con 5,300 estudiantes (3.6% de los universitarios del país). El tema de vivienda se aborda en 9 programas de arquitectura y 7 en ingeniería. A nivel técnico la capacitación formal del sector es escasa, apenas 360 estudiantes contra los 130,000 empleos en la industria. Lo que sigue pesando es la formación tradicional maestro-aprendiz. No hay formación especializada o a nivel de postgrados en financiamiento, gestión, suelo, infraestructura y construcción relacionadas a vivienda. Por lo tanto hay escasa producción de conocimiento sobre tecnologías, materiales y sistemas constructivos. *Este perfil recomienda fortalecer la formación académica de la vivienda como disciplina transversal, promover la investigación de nuevas tecnologías, la innovación y coordinación entre universidades, gobierno, empresa privada, gremios y ONG en la capacitación del sector.*
- Este informe fue elaborado entre junio de 2012 y junio de 2013 por un equipo salvadoreño coordinado por Alberto Harth, urbanista, y compuesto por cuatro profesionales: Carlos Ferrufino, urbanista; Marielos Marín, arquitecta; Gustavo Pineda, ingeniero; y Ricardo Vega, ingeniero y economista. El Ing. Eduardo Rodríguez y Christophe Lalande de ONU-Habitat supervisaron el trabajo.
- El estudio se fundamentó en varios talleres de investigación organizados con profesionales nacionales, instituciones públicas y privadas, así como en fuentes secundarias como la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), los censos de vivienda y estudios sectoriales de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) y de organismos como ONU-Habitat, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). También se utilizaron publicaciones de los donantes y de académicos sobre aspectos de la vivienda y el desarrollo urbano en El Salvador, las cuales aparecen citadas en la bibliografía al final del informe.

Comunidad 13 de Febrero: sus casas, su identidad

Definirse a través de un evento trágico sería como tatuarse la desgracia en la frente. Parece impensable... hasta que conocemos a la Comunidad 13 de Febrero, una de las más pobres con las que trabaja Techo, en Cojutepeque. La memoria colectiva de los salvadoreños está pronta a recordar el 13 febrero como la fecha de uno de los terremotos de 2001. Así que la comunidad es relativamente joven: cuenta con doce años y los terremotos le dieron origen. Sus habitantes perdieron sus casas en un deslave y fueron desplazados. "Era más bonito donde vivíamos antes", dice doña María, la matriarca del grupo. Luego añade: "Era bonito porque era propio". Y nos damos cuenta de que no se refiere a la estética del lugar. Ese día no solo perdieron familiares, amigos y la mayor parte de sus pertenencias. Ese día quedaron en la miseria absoluta. Su comunidad, que ya era humilde, se perdió. Y como los memoriales, su nuevo nombre les recuerda lo que perdieron.

Pese a que sus casas quedaron destruidas, no querían irse. Después de todo, los terrenos eran propios. "Como nunca habíamos tenido todo eso, sentíamos dejar el puestecito". Pero la zona quedó inhabitable y no había opción. Lograron establecerse en el terreno actual, sin permiso, por supuesto. Para su fortuna, Techo los escogió como comunidad favorecida. Desde entonces guardan un cariño inmenso hacia aquellos que les ayudaron en una hora oscura. "Nosotros nos alegramos cuando ellos vienen, mire, porque desde que pasó eso, ellos nos hicieron estas champitas... Primero Dios, (otros) van a tener un corazón que nos dé la mano; es la única esperanza que tenemos nosotros". ¿Y cómo iban a tener esperanzas

si la misma naturaleza les hizo perder todo...?

La comunidad lleva en el nombre el sino trágico del día en que tuvieron aquella diáspora involuntaria, aún recordada con dolor. "A veces los nervios molestan", dice uno de ellos, como una manera ambigua de decir que sufren, que la pasan angustiados. Es un dolor que se asoma en sus miradas serenamente, apagado ya por capas y capas de resignación. Anhelan su antigua casa y además han sido amenazados con perder la nueva. Con cada período municipal se renueva la zozobra de que la alcaldía reclame el terreno que ocupan. "Ni vendidos ni regalados", les dijeron, "estos terrenos son de la alcaldía". Por el momento, les han asegurado que no hay por qué temer.

¿Por qué este conjunto de casas y las personas que viven en ellas se llaman "13 de Febrero"? Porque fue el día en que perdieron sus verdaderos hogares. Es como una protesta silenciosa, quizás inconsciente. Una protesta al destino, hacia el sistema, hacia las autoridades, hacia los vecinos, hacia la vulnerabilidad de miles de comunidades que, como ellos, debieron abandonar sus terrenos, sus casas, su hogar, lo que, por muy sencillo que haya sido, les daba la seguridad y la sensación de que pertenecían a algo, a un lugar, a un grupo de gente.

No se trata solo de lo costosa que es una casa. Es la identidad. Los frijoles, todos concuerdan, aparecen de alguna manera u otra, pero el arraigo, no. Ese pertenece a un solo lugar. Y como los memoriales, el nombre les recuerda lo que perdieron. Perdieron algo de lo que ellos eran.

Fuente: PNUD (2013). Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.

RESUMEN EJECUTIVO

1.1 INTRODUCCIÓN

El *Perfil del sector vivienda de El Salvador* ha sido preparado por un equipo de consultores salvadoreños, tomando en cuenta: los términos de referencia preparados para este estudio, las *Instrucciones para la preparación de perfiles de vivienda* (Guide for Conducting a Housing Sector Profile) y la Estrategia Global de la Vivienda, documentos de ONU-Habitat. Este último plantea algunos hechos fundamentales del sector habitacional:

- a. El sector de la vivienda contribuye al Producto Interno Bruto (PIB) con porcentajes de entre el 7% y el 20%, tanto en países en vías de desarrollo como desarrollados. En El Salvador, la contribución del sector se estimó en 3.2% en la última década.
- b. Cada puesto de trabajo creado en el sector de la vivienda genera dos puestos adicionales en la economía nacional.
- c. La vivienda es el activo más importante para los hogares en el mundo y es el gasto recurrente más grande de las familias de medianos y bajos ingresos.
- d. El sector construcción contribuye al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y a más de la tercera parte del consumo de recursos materiales del mundo.
- e. Si un país no cuenta con un sistema de financiamiento de la vivienda sano y un sector habitacional funcional, su economía probablemente entre en estancamiento. Esto fue demostrado por la recesión mundial de 2009.
- f. El Programa Habitat adoptada en Estambul en 1996 por más de 190 gobiernos compromete a los Estados miembros a promover la plena realización del derecho a una vivienda adecuada.

La Estrategia Global de la Vivienda aboga por la necesidad de cambiar la teoría y la práctica del sector. Su objetivo es avanzar en los logros y lecciones aprendidas en la Estrategia Global de la Vivienda hasta el año

2000, así como en las políticas inspiradas en sus ideales, identificando las mejores prácticas y las lecciones de las que se puede aprender.

Los autores agradecen el tiempo y las importantes sugerencias recibidas de profesionales, académicos y funcionarios que han participado en los talleres organizados para este fin. En especial, se agradece los comentarios proporcionados por el Ing. Eduardo Rodríguez y Christophe Lalande de ONU-Habitat.

1.2 POLÍTICA HABITACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL

Este capítulo analiza las funciones e interacciones que existen entre las instituciones que inciden en la política y el marco institucional de la vivienda. La Constitución de la República de 1983 contiene varios artículos sobre la vivienda; el más importante es el artículo 119:

Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios.

Como órgano rector del sector vivienda, el VMVDU es apoyado financieramente por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). El Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP) está encargado de la regularización de la tierra. Las leyes y normativas incluyen la Ley de Urbanismo y Construcción (LUC), planes urbanos y departamentales y, más recientemente, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) para hacer frente a las necesidades habitacionales crecientes.

Después de los Acuerdos de Paz y las reformas económicas en los noventa, se diseñaron políticas de vivienda de interés social orientadas a estimular el mercado privado, destacándose: (a) el subsidio habitacional directo a la familia, (b) el requisito de ahorro previo u otros aportes en función del precio de las viviendas y los niveles de ingreso de los beneficiarios y (c) el desarrollo de instrumentos financieros que faciliten el acceso y reduzcan el riesgo con respecto a la capacidad de pago de los demandantes.

El Plan Quinquenal 2010–2014 plantea el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) con cuatro rubros en el sector habitacional: (a) la promoción de vivienda social, (b) el mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios (AUP), (c) la reconstrucción de viviendas afectadas por desastres naturales y en zonas de riesgo ambiental, y (d) el ordenamiento territorial. Esto se complementa con programas de: mejoramiento de pisos, vivienda nueva, vivienda en altura, legalización de lotificaciones y calificación de proyectos de interés social.

El VMVDU, como institución responsable del manejo de la política habitacional, dispone en promedio de US\$2 millones anuales de presupuesto para sus labores operativas y complementa esto con préstamos y donativos externos. El BANDESAL apoya al sector con líneas para: vivienda de interés social, casa propia, mercado hipotecario y garantías. En el año 2011, el FSV apoyó al sector con 6,279 créditos, al FONAVIPO con 6,146 unidades y al ILP con 10,000 legalizaciones de lotes. En comparación, el crecimiento vegetativo demanda 12,000 viviendas anuales. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) apoya con la reconstrucción después de desastres naturales, el alivio a la pobreza, el apoyo temporal al ingreso y la introducción de agua potable, aguas servidas, electrificación rural y mejoramiento de centros escolares y puestos de salud.

Existen tres instrumentos jurídicos principales que regulan al VMVDU: (a) la Ley de Creación del VMVDU, (b) el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y (c) la LUC. De acuerdo al artículo 1 de esta última:

El Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano será el encargado de formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano, así como de elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la república.

El sector fuera del gobierno está representado por organizaciones no gubernamentales (ONG) con

reconocimiento internacional: FUNDASAL desde 1968, Hábitat para la Humanidad (HPH) de El Salvador desde 1992, la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) desde 1993 y Techo para mi País desde 2011. En su conjunto estas han contribuido con un 5.1% del parque habitacional. Desde 2009 la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO) ha promovido una ley especial de vivienda de interés social. Desde 1964 el sector construcción está agremiado en la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), la cual está representada en las juntas directivas de FONAVIPO, FSV y BANDESAL. Existen 28 empresas dedicadas a la lotificación de tierras agrícolas y periurbanas las cuales han contribuido con el 22% del parque habitacional. Debido al conjunto de estas actuaciones, el déficit cuantitativo se estima en 44,383 unidades, muy por debajo de Honduras, Guatemala y Nicaragua, pero el déficit cualitativo se estima en 315,918 unidades.

En la actualidad subsisten desafíos para consolidar un marco institucional sostenible para el sector vivienda. Entre estos, se encuentra una dispersión institucional que responde a una compleja red de relaciones entre instituciones. Resulta indispensable que el gobierno, en colaboración con la sociedad civil, las municipalidades, la empresa privada y el sector académico, realice esfuerzos para definir una política nacional de vivienda. Esta permitiría coordinar los programas de vivienda y atender adecuadamente a los sectores más vulnerables de la población como: mujeres, jóvenes, personas mayores y gente con capacidades especiales.

El capítulo incluye un análisis de fortalezas del sector como por ejemplo la gran experiencia acumulada de proyectos e investigaciones sobre la vivienda social, oportunidades como el inicio del proceso para elaborar una política de Estado para el sector, debilidades como el marco regulatorio disperso y la falta de un financiamiento sostenible, y amenazas como los riesgos ambientales y los cambios de la administración pública. Las acciones sugeridas se detallan en el anexo 1. Entre esas acciones se incluye la creación del Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano y el fomento del cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda, entre otras.

1.3 FINANCIAMIENTO DEL SECTOR HABITACIONAL

El sistema financiero es posiblemente el sector económico más regulado por el Estado. El Salvador nacionalizó los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo en 1980. Diez años después el gobierno puso en marcha la reprivatización del sector financiero, la cual fue acompañada por reformas en el marco legal.

La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, de 1991, incluyó la prohibición de financiar directamente o indirectamente al Estado, así como la eliminación de la facultad para fijar el tipo de cambio y las tasas de interés, y dejó esto a las fuerzas del mercado. La Ley de Integración Monetaria de 2001 implantó el uso del dólar estadounidense como moneda de curso legal.

En el país operan diez bancos privados, dos bancos estatales, cinco bancos cooperativos, dos asociaciones de ahorro y crédito, nueve instituciones públicas de crédito, una sociedad hipotecaria y más de cien cooperativas. Este sistema presenta una oferta diversa de productos para la construcción, la adquisición, la mejora y la ampliación de viviendas. Para el año 2011, el saldo de cartera hipotecaria de estas instituciones fue de 13.8% del PIB. Según datos de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), las entidades supervisadas contaban con un saldo para el sector vivienda por US\$2,192 millones y el saldo del sector en las cooperativas era de US\$143 millones.

Desde su creación en 1992, FONAVIPO ha entregado US\$276.5 millones en créditos y US\$109.7 millones en subsidios, beneficiando a 9,968 familias. El FSV presenta una cartera de US\$1,870 millones, con un 90% de clientes con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Sus colocaciones para nueva vivienda fueron de US\$36.2 millones en 2011. El Banco Hipotecario registra activos por US\$81 millones en vivienda. Como instancia de segundo piso, BANDESAL proporciona recursos al sector financiero para la producción y la adquisición de vivienda, y ha establecido el Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG). El microcrédito en 2010 alcanzó US\$64 millones, con un promedio de US\$5,900. Por otra parte, se estima que alrededor del 10% de las remesas se destina a la vivienda, lo que es equivalente a US\$391 millones anuales y al 1.6% del PIB.

Del financiamiento de organismos multilaterales se destacan dos préstamos del BM para lotes con servicios en los años setenta, dos del BID para mejoramiento de barrios en la primera década del siglo, un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para un fondo rotativo y apoyos puntuales de España y Japón. A esto se agregan las 44,868 unidades financiadas por FUNDASAL que equivalen al 3% del parque habitacional, a lo que se suman las 8,889 apoyadas por FUSAI-Integral y las 14,670 por HPH. Por otra parte, el mercado de alquileres es el 14% del parque habitacional. Esto corresponde a mesones, piezas en casas, viviendas improvisadas y apartamentos. De 1980 a 2008, las lotificaciones significaron \$300 millones de inversión. De acuerdo a la Comisión Económica

para América Latina y el Caribe (CEPAL), el sector de la vivienda salvadoreño representa el 0.13% del PIB, comparado con el 2% de salud y seguridad o el 3% de educación. Esto no incluye la proporción dedicada a la infraestructura. Tampoco incluye la inversión en el sector informal, en el cual el 64% de las viviendas son por autoconstrucción y en forma progresiva.

Las limitaciones para el acceso al crédito son varias. La primera es la asequibilidad. En promedio solo un 33% de la población puede acceder a una vivienda de interés social ofrecida en el mercado inmobiliario. La segunda es la capacidad adquisitiva. La tercera es la informalidad y el subempleo: 26 de entre cada 100 personas económicamente activas se encuentran en esa situación. La inversión se efectúa principalmente por medio de ahorros personales y la dependencia de instituciones públicas para este fin es poca, escasamente alcanzando un 4%. La cuarta limitación es la percepción del endeudamiento y el temor de comprometer recursos a largo plazo. La última limitación es el incremento en el precio de la tierra, lo que hace que las nuevas urbanizaciones y lotificaciones se ubiquen fuera del casco urbano.

El capítulo presenta un análisis de fortalezas del sector tales como un sistema financiero diverso, un mercado diversificado de microfinanzas y un programa exitoso de subsidios focalizados; las oportunidades incluyen la estabilidad del régimen cambiario y las remesas; las debilidades contemplan la baja capacidad del sector público; las amenazas destacan los riesgos ambientales y la desaceleración de la economía mundial. Entre las acciones sugeridas figuran la creación de una banca especializada y la mejora de mecanismos de coordinación y planificación, entre otras. El detalle de acciones se encuentra en el anexo 1.

1.4 LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA

La vivienda es un bien privado y tiene características especiales que la diferencian de otros bienes. Por ejemplo, la vivienda satisface una necesidad básica de las personas y las familias. Por ser un bien duradero, es la decisión financiera más importante de una familia. Se utiliza como mecanismo de acumulación de riqueza. Por ser un bien “inmueble” no se puede trasladar a o consumir en otra ubicación y representa un conjunto de componentes que la diferencian de otros bienes como el suelo, la infraestructura, los servicios, el equipamiento y la edificación misma. Estas características no son valoradas igual por todos.

El Salvador cuenta con 1,580,199 hogares, de los cuales el 66% está en el área urbana y el 34% en la zona

rural. La vivienda denominada como “casa privada” o “independiente” representa el 93.6% del parque habitacional. En 2011, existían 2,710 viviendas con techo de paja o palma y 116 con materiales de desechos, equivalentes al 1.7% del parque habitacional. Un total de 13,938 estaban construidas con paredes de paja o palma y 6,622 con materiales de desechos, equivalentes al 1.3% del parque. Sin embargo, se tenían 314,299 viviendas con piso de tierra, equivalentes al 19.7% del parque. Esto hace prioritario accionar para reducir el déficit cualitativo.

Existe un porcentaje de familias que viven de forma hacinada. El 14.4% de las viviendas posee más de cinco miembros viviendo en un sola habitación. Por otra parte, el 67% de los jefes de hogar ocupados que no poseen vivienda propia presenta ingresos menores a tres salarios mínimos, lo que afecta su capacidad adquisitiva y crea limitaciones para el acceso a una vivienda financiada a largo plazo. Esto equivale a 129,096 hogares que no poseen vivienda propia y presentan tal condición en sus ingresos.

Existe una normativa del gobierno que califica los proyectos de vivienda de interés social. De acuerdo a esta normativa, el valor máximo para una vivienda de interés social no debe de sobrepasar los US\$15,000. Para definir un segundo segmento, el gobierno ha establecido que el valor máximo es de US\$28,500. Un tercer segmento es el del FSV, que establece US\$75,000 como valor máximo de vivienda. Un cuarto segmento lo constituyen las viviendas arriba de ese monto.

Para el año 2011, la Población en Edad de Trabajar (PET) representó el 67.8%. La Población Económicamente Activa (PEA) es la que realiza alguna actividad económica y ofrece su fuerza de trabajo al mercado laboral. El desempleo está conformado por la PET que está dispuesta a ocuparse pero que no encuentra trabajo. A nivel nacional, el 6.6% se encontraba en ese año en situación de desempleo, mientras que la tasa de subempleo sumaba 32.7%. Se destaca que el 79.4% de la población precalificada del FSV posee ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Los que tienen ingresos entre cuatro y ocho salarios mínimos representan un 15.2%; y más de ocho salarios mínimos, el restante 5.4%. Solo 33 de entre cada 100 hogares pueden alcanzar una valoración favorable para obtener una vivienda bajo las condiciones de mercado para su financiación.

El análisis estima que las inversiones necesarias para atender las demandas de vivienda tanto para el déficit cuantitativo como para el cualitativo podrían llegar a un promedio anual de US\$472 millones y US\$388 millones, respectivamente (equivalente al 3.7% del PIB).

El capítulo incluye un análisis de fortalezas del sector tales como los subsidios focalizados, el bajo déficit cuantitativo (3.2% del parque habitacional) y la amplia oferta de urbanizaciones y lotificaciones; de oportunidades como las remesas y la amplia oferta de recursos financieros; de debilidades como la falta de capacidad financiera del gobierno, el sistema de trámites para vivienda y urbanizaciones, y la falta de recursos disponibles; de amenazas como los factores macroeconómicos y el aumento de la inseguridad pública. Las acciones sugeridas se detallan en el anexo 1.

1.5 SISTEMAS DE OFERTA DE SUELO URBANO

Los sistemas de oferta de suelo para la vivienda reúnen tres características notables. La primera es la amplitud y los vacíos del marco legal, que limitan la capacidad del Estado para producir suelo urbanizado y regular el mercado. La segunda es la diversidad de formas de propiedad, posesión y acceso al suelo, que abre oportunidades para la política pública con respecto a la vivienda social. La tercera destaca las experiencias de acercamiento entre oferta y demanda desarrolladas por el sector privado salvadoreño a gran escala, resultante en un sistema liberal que requiere un renovado ejercicio de gestión del suelo para vivienda de interés social.

El universo de códigos, leyes, reglamentos y ordenanzas que regula la producción de suelo urbanizado es amplio: LUC, Código Municipal, Ley del Medio Ambiente, LODT. Sin embargo, persisten las contradicciones y los vacíos. Sigue pendiente la consolidación de un marco legal, normativo e institucional que potencie las capacidades del Estado para incidir en los mercados de suelo, incluyendo una aplicación más estratégica de los instrumentos tributarios y de gestión, particularmente para la vivienda social. Esto sucede a pesar de que la Constitución ofrece suficiente respaldo para legitimar la regulación de la propiedad privada y afianzar los derechos de la población a vivienda y suelo, y a un medio ambiente sustentable. Por lo tanto, se requiere avanzar en la reglamentación y la implementación efectiva de la nueva legislación de ordenamiento territorial, de lotificaciones y de vivienda de interés social, como existe en Colombia, Chile y Brasil.

En El Salvador, se destaca la importancia de la propiedad privada como forma dominante de tenencia de la vivienda. A nivel nacional, más de dos terceras partes de los hogares poseen sus inmuebles en propiedad en una relación que tiende a favorecer a los hombres, aunque la brecha de género se ha reducido gradualmente. El resto de las familias depende del alquiler y la “ocupación gratuita”. Al mismo tiempo se ha constatado la importancia de formas alternativas

de acceso a la posesión de suelo, como el “alquiler con promesa de venta” promovido por los lotificadores privados y la donación como “bien de familia” utilizada por los programas públicos y las ONG. A menor escala han surgido formas colectivas de propiedad a través de las cooperativas de vivienda. Esta diversidad de formas podría abrir el espacio para explorar nuevos mecanismos que garanticen el acceso universal a suelo urbanizado.

Por otro lado, el sistema de oferta de suelo urbanizado en el país se caracteriza por la presencia de grandes actores en el sector público y en el sector privado, que han acumulado un peso específico determinante por sus prácticas y experiencias. Del parte del Estado, se destaca el FSV en el financiamiento hipotecario (189,000 créditos en 39 años) y el ILP en la titulación masiva de tierras (200,000 títulos emitidos desde 1991). Del lado del sector privado, resaltan las experiencias de lotificadores y vivendistas para acercar la oferta y la demanda de suelo y vivienda social. Por ejemplo, solo en el primer trimestre de 2012, las 37 empresas agrupadas en CASALCO movilizaron \$160 millones en viviendas y urbanizaciones.

Las 28 empresas lotificadoras formales originaron el 35% del parque habitacional en 2004. Una de ellas fue responsable de producir 240,000 lotes desde 1978. Por otra parte, cuatro ONG de vivienda fueron responsables del 6% del parque habitacional. Y el esfuerzo de autoconstrucción o subcontratación por parte de las familias en 2004 produjo 472,500 viviendas. A nivel de la producción y la gestión de infraestructura de servicios básicos asociada a la vivienda, son notables las juntas de agua, las cuales atienden al 30% de los hogares en el país.

El caso salvadoreño destaca a nivel latinoamericano por la ausencia de impuestos explícitos que graven la propiedad inmobiliaria. Esto ha sido señalado en diversos estudios como una limitación para las políticas de descentralización y ordenamiento territorial. Desde la abolición en 1990 del Impuesto al Patrimonio (que incluía los inmuebles), no existe efectivamente un impuesto nacional o municipal que grave la propiedad de estos bienes. Se estima que en El Salvador la tierra urbanizada representa el 30% del costo de la vivienda (10% para la tierra y 20% para la urbanización).

De ahí pueden extraerse lecciones fundamentales para futuras políticas públicas de acceso al suelo tanto a escala nacional como latinoamericana. Está planteado el reto de avanzar a nivel de política pública en una gestión más efectiva de esta red de actores para aprovechar sus capacidades de ejecución, capitalizar sus experiencias y abrir espacios para alcanzar mayores niveles de colaboración y complementariedad, contribuyendo

a la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

1.6 INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

La infraestructura y los servicios urbanos contribuyen de manera significativa al funcionamiento integral de la vivienda adecuada. La infraestructura, o la falta de la misma, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo en el país. Para ello, existen instituciones y un marco jurídico que posibilitan la dotación de infraestructura para el suelo urbanizado. Estas se caracterizan por la complejidad de sus atribuciones, las cuales no se encuentran exclusivamente relacionadas con la vivienda. En este sentido, son los reglamentos de urbanización y lotificación los que definen la naturaleza de la infraestructura de los asentamientos y que establecen las normas de dotación.

Las especificaciones técnicas de infraestructura y servicios son parte de la reglamentación sectorial. El servicio de agua potable y alcantarillado es suministrado por: la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), algunas alcaldías, los operadores descentralizados o las juntas de agua en zonas rurales. La normativa atribuye a estas instituciones las funciones administrativas; sin embargo la inexistencia de regulación del recurso ha llevado a que en el primer semestre de 2013 se presentara a la Asamblea Legislativa una nueva propuesta de Ley General de Aguas que reforma el marco regulatorio para la explotación del recurso y el manejo de los vertidos. Según el Censo de Población y Vivienda de 2007 de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), el 86% de los hogares salvadoreños contaba con acceso a agua mejorada, ya sea en sus viviendas o en sus proximidades, careciendo de un manejo adecuado de las aguas residuales y sus vertidos.

En cuanto al suministro de energía eléctrica, se cuenta con un marco regulatorio moderno regido por el Consejo Nacional de Energía (CNE). La matriz energética está constituida por la producción térmica que procede del petróleo y sus derivados (47%), la hidroeléctrica (32%) y la geotérmica (21%). La cobertura de energía eléctrica ha evolucionado de manera significativa. Según datos del CNE, en 2011, el nivel de electrificación a nivel nacional llegó a un 91.6%, en su mayoría en las zonas urbanas.

Para el resto de infraestructura y servicios, el país cuenta con aproximadamente 30,000 kilómetros de vías, y solo dos terceras partes reciben mantenimiento del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) y de los municipios. A nivel nacional existen 10,955 unidades de transporte de

pasajeros, de las cuales el 26% corresponde al servicio interdepartamental, el 21% al servicio interurbano y el 53% al servicio urbano. En 2012, el subsidio directo a las empresas de transporte público fue de US\$36 millones. Aunque el marco regulatorio para el sistema vial define las normas para obras de infraestructura de aguas lluvias, no existe claridad sobre su mantenimiento ni existen registros de la red existente, inclusive en la capital. Con respecto a la vulnerabilidad de cárcavas y deslizamientos de laderas inestables, en 2011 se identificó a 450 zonas de riesgo que amenazan a 117 viviendas y 256 carreteras.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) regula el manejo de los desechos sólidos y las alcaldías lo administran. Se estima que se recolecta el 72% de las 3,500 toneladas producidas diariamente. Según el Segundo Censo Nacional de Desechos Sólidos Municipales de 2006, un total de 692,872 viviendas contaba con servicio de recolección de desechos sólidos, cifra confirmada por el censo de hogares de 2007 que estimó que el 48.1% de la población contaba con servicio para disponer de la basura.

La normativa para el resto de servicios urbanos básicos requiere que el urbanizador done las áreas requeridas para parques, equipamiento social y vías públicas al municipio o al VMVDU. En principio, el municipio y el VMVDU son las entidades encargadas de su mantenimiento pero, como en el caso de aguas lluvias, no existe claridad de tales responsabilidades.

La inversión en programas de alivio a la pobreza se ha incrementado. Los más significativos son los del Fondo de Desarrollo del Milenio (FOMILENIO) que a través del FISDL invirtió US\$461 millones en la zona norte del país en obras de agua potable, saneamiento y electrificación rural, alcanzando coberturas del 85%, 80% y 97% respectivamente.

Luego del análisis, se ha identificado que el marco jurídico y reglamentario es múltiple y segmentado de acuerdo al sector de la infraestructura y servicios urbanos al que está dirigido, en el que subsiste un marco regulatorio moderno para el sector energía en contraposición con la carencia de regulación del recurso hídrico. Excepcionalmente, los instrumentos de reglamentación de parcelaciones intentan integrarlos, aunque en la mayoría de los casos se hace referencia a la norma técnica, por lo que no se logra superar la dispersión y la visión sectorizada de la problemática. Por otro lado, existe una deficiencia de la oferta de algunos servicios a pesar del escaso territorio nacional con elevada densidad en la que podría facilitarse la ampliación de cobertura, especialmente de agua potable, obras sanitarias, recolección de desechos y equipamiento.

Estas carencias limitan el desarrollo de asentamientos y condicionan el déficit cualitativo, especialmente ante las amenazas y la vulnerabilidad de la infraestructura ante los desastres naturales.

1.7 MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y EMPLEO

La industria de la construcción es un sector importante dentro de la economía de El Salvador. Durante los últimos diez años contribuyó con el 46% de la inversión total en el país, teniendo efectos multiplicadores en el comercio y la industria. Aunque su volumen de actividad se sigue viendo afectado por la crisis económica mundial, su contribución al crecimiento se dejó notar durante el año 2012, ya que mejoraron indicadores como el consumo aparente de cemento (+4.83%), el monto de créditos otorgados para la adquisición de vivienda (+46.83%) y el monto de créditos otorgados para la construcción de vivienda (+28.98%). En el año 2013 los indicadores variaron al mes de mayo, ya que el consumo aparente de cemento disminuyó (-6.91). Sin embargo los créditos otorgados para la construcción aumentaron (6.78%), según CASALCO.

La industria de la construcción produce el 6.7% del total de empleos directos que se generan en la economía nacional. Esta fuerza laboral, mayormente urbana, se compone de albañiles, peones y ayudantes que generalmente no han obtenido un grado académico básico o de bachillerato, y cuentan con capacitación disminuida en construcción. El 82% del empleo en la industria de la construcción se da en el sector informal donde los trabajadores no poseen un empleo fijo y carecen de prestaciones sociales básicas y seguridad laboral.

En términos del sistema constructivo, el 72.2% de viviendas en el país es de concreto mixto o similar, un 15.7% es de adobe y un 12.1% es de otros sistemas o materiales (bahareque, madera, lámina, paja, palma, materiales de desecho). En cuanto al material de los techos en zonas urbanas, un 35.1% es de lámina de asbesto cemento; un 34.6%, de lámina metálica; un 27.3%, de teja de barro; y un 3%, de materiales alternativos (palma, paja, plástico). En zonas rurales existe un 46.5% de teja de barro, un 40.3% de lámina metálica, un 12%, de asbesto cemento o fibrocemento, y un 1.2% de materiales alternativos. Los pisos en el área urbana son de ladrillo de cemento o cerámica, en un 56.4%, y de concreto, en un 18.1%. En cambio en el área rural la mayoría de hogares (38.1%) posee piso de tierra y un menor porcentaje utiliza ladrillo de cemento (23.3%). Fuera de algunos proyectos piloto, existe muy poca experiencia en la construcción de vivienda

con materiales sustentables, si bien estos conceptos se mencionan en los reglamentos vigentes, diseños y construcciones.

En el sector formal se encuentran las empresas constructoras y profesionales legalmente constituidas que pagan los impuestos respectivos y promocionan sus viviendas en el mercado. El sector formal cuenta con diversos sistemas constructivos: paredes portantes de bloque de concreto, paredes portantes de concreto colado en el sitio, paredes de concreto prefabricadas y sistema mixto con nervios y columnas de concreto armado y ladrillo de barro. El sistema de techos típico consiste de vigas de madera o polines de hierro con cubierta de lámina de cemento o metálica y, ocasionalmente, teja de barro artesanal o industrial.

En el sector informal se encuentra a obreros que ofrecen servicios de construcción para mejoramientos, reparaciones o construcciones menores. Estos trabajadores no pagan impuestos al fisco y ofrecen sus servicios sin garantías y a un menor costo que el sector formal. Típicamente el sector informal cuenta con diversos sistemas constructivos: estructuras de bambú o madera y cerramiento de plástico polietileno delgado, lámina metálica acanalada o madera nueva o reutilizada; paredes de adobe con techos de madera con lámina o teja; bahareque tradicional elaborado con palos entretrejidos con caña, zarzos y barro; sistema mixto con columnas de concreto, cerramiento de ladrillo de barro y paredes portantes de bloque de concreto.

La industria de la construcción de vivienda forma una cadena de valor compleja por la variedad de actores que generalmente participan en ella. El sector gubernamental representado por el VMVDU es el que dicta políticas, otorga permisos de construcción y supervisa la calidad de las obras construidas. El sector privado está representado por empresas constructoras, fabricantes y distribuidoras de materiales de construcción (ferreterías grandes y pequeñas), y por el sector financiero. El sector no gubernamental es muy activo y está representado por organizaciones de la sociedad civil que apoyan investigaciones y proyectos, y financian la vivienda social, especialmente con la cooperación internacional. Finalmente, el sector académico está representado por las universidades y centros de capacitación del sector.

La industria de la construcción en el país presenta retos para el futuro inmediato. Después de una desgastante crisis económica mundial, su dinamización requiere la búsqueda de mecanismos para agilizar los créditos a largo y corto plazo, una capacitación consciente y constante de la mano de obra y la búsqueda de mecanismos para agilizar trámites y permisos. Desde un punto de vista de política social, esto contribuiría a disminuir el déficit

habitacional cualitativo y cuantitativo, especialmente para los sectores de bajos ingresos.

El capítulo incluye un análisis de las fortalezas del sector tales como que es muy desarrollado y competitivo, con pocas barreras de entrada y con reglas relativamente claras; las oportunidades incluyen la existencia de proveedores de materiales que han dirigido sus estrategias hacia la base de la pirámide, la revisión de leyes de lotificaciones y ordenamiento y el programa para superar cuellos de botella en la cadena de valor de la construcción de vivienda; las debilidades incluyen el crecimiento de los costos de materiales, la carencia de capacitación adecuada y la falta de crédito a la demanda; las amenazas contemplan la susceptibilidad de la industria de la construcción a la crisis financiera internacional y la distribución de materiales de calidad inadecuada y a precios accesibles, creando competencia desleal para los normados.

1.8 CAPACITACIÓN EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA

El análisis de las capacidades y los programas de formación en el sector de la vivienda en el país tiene tres niveles. Primero es el nivel universitario, donde es llamativo el peso dominante de las profesiones tradicionales de arquitectura e ingeniería civil. Segundo, el nivel técnico, donde resulta crítica la debilidad de los programas de formación para el sector construcción. En tercer lugar, resaltan los vacíos de formación especializada, investigación y producción de conocimiento propio. Estos desafíos involucran a todos los actores del sector: Estado, empresas privadas, profesionales y trabajadores de la industria, e incluso a familias.

En el país, la formación profesional relativa a la vivienda está dominada por la arquitectura y la ingeniería civil, las cuales cuentan con más de 5,300 estudiantes. Esto constituye solo el 3.6% del total de universitarios del país y es una población mayoritariamente masculina. En los nueve programas de arquitectura, se abordan los temas de vivienda, urbanismo y construcción, mientras que en los siete de ingeniería pesan los aspectos constructivos y de infraestructuras de servicio. Al mismo tiempo, es notable la falta de desarrollo de las disciplinas más científicas como geología o geografía; también, la inexistencia de programas de posgrado en temas como planificación urbana, hidráulica, dirección de obras o infraestructuras especializadas.

La capacitación formal de nivel técnico es escasa en el sector construcción, apenas 360 estudiantes, sobre todo si se compara con las más de 130,000 personas empleadas en la industria. Esto es particularmente grave para la correcta realización de los numerosos oficios

técnicos relacionados con la construcción de vivienda e infraestructura. Prácticamente no existen programas formales de capacitación de mano de obra especializada, aunque existen diversas iniciativas para poder llegar a suplir esta necesidad (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional [INSAFORP], CASALCO, Instituto Salvadoreño del Cemento y del Concreto [ISCYC], ONUDI-Universidad de El Salvador [UES] y FUNDASAL), por lo que sigue pesando la formación tradicional maestro-aprendiz.

Por último, se han detectado dos obstáculos adicionales de capacitación para la formulación e implementación de políticas públicas de vivienda. El primer obstáculo es la falta de formación especializada en áreas como financiamiento, gestión, suelo, infraestructura y construcción relacionadas al sector vivienda. Mientras que en la formación de posgrado que sí se ofrece en

el país, como derecho, administración o economía, se carece de contenidos explícitos relativos al sector de la vivienda. El segundo obstáculo es la todavía escasa producción de conocimiento sobre tecnologías, materiales y sistemas constructivos apropiados para El Salvador, aunque existen esfuerzos novedosos como los de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la UES y el ISCYC.

El capítulo concluye con algunas recomendaciones para el fortalecimiento de esas capacidades de cara al Estado, la empresa privada y la sociedad civil, en las áreas de: formación académica; formación considerando a la vivienda como disciplina transversal; innovación en el sector habitacional; marco regulatorio de la capacitación; y papel que podrían jugar la empresa privada, los gremios y las ONG en la capacitación del sector.

POLÍTICA HABITACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL

2.1 INTRODUCCIÓN

La vivienda resulta ser uno de los bienes más deseados por las familias y personas. Es uno de los principales activos de todo individuo y es un derecho fundamental. En la vivienda se desarrollan las diferentes actividades sociales y económicas que permiten mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población. Sin embargo, para el caso de El Salvador, la proporción de familias que no poseen ingresos suficientes para optar a un hábitat o que viven en situación de vulnerabilidad requiere mayor atención. La situación de la vivienda en esta nación centroamericana no es única. En la mayoría de países se han desarrollado políticas sectoriales y un marco institucional que persiguen beneficiar a estos segmentos de la población mediante programas clasificados como “de interés social”.

El propósito de este capítulo es presentar un análisis de las funciones e interacciones que existen entre las diferentes instituciones que regulan e inciden en la política y el marco institucional de la vivienda en El Salvador. También da a conocer los diferentes instrumentos y políticas que han generado los principales actores del sector. Asimismo, se exploran las relaciones entre los sectores público y privado, la sociedad civil —esta última con un sector no gubernamental significativo— y el sector informal.

El capítulo presenta un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) relativas a la política habitacional y sus marcos institucional y regulatorio. Además, hace referencia a temas transversales, en particular: la migración, el género, los riesgos ambientales y la seguridad ciudadana. Las líneas de acción se discutieron en talleres organizados alrededor de este perfil. Estas se resumen en una matriz de acciones en la sección de anexos, al final del documento.

2.2 POLÍTICA DE DESARROLLO NACIONAL Y EL SECTOR HABITACIONAL

2.2.1 Constitución de la República

La Constitución de la República de El Salvador de 1983 contiene varios artículos que tratan de la vivienda y que en la actualidad son la base legal para que el Estado actúe con propiedad en el sector. Uno de los apartados más importantes es el artículo 119:

Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios.

Los artículos 102 y 103 reconocen y garantizan el derecho a la propiedad privada en función social. En el artículo 105, el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa, y no podrá, por ningún concepto, reducir la extensión máxima de tierra que como derecho de propiedad se establece; para el caso, es de 245 hectáreas¹. El artículo 106 se centra específicamente en la expropiación, la cual procederá únicamente por causa de utilidad pública o de interés social, precisamente para destinarse a la construcción de viviendas. Por último, en materia territorial, en sus artículos 203 y 206, la Carta Magna delega a la administración municipal y a la nacional la ejecución nacional, regional y local de planes de desarrollo.

Estos principios constitucionales están articulados a los expresados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, instancia

que ha subrayado que “el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”, ya que El Salvador —al ser parte de los firmantes de tales acuerdos— posee una responsabilidad general en asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todas las personas.

2.2.2 Plan y estrategia nacionales (2010)

El GOES lanzó su Plan Quinquenal de Desarrollo 2010–2014 como una herramienta para conducir y asegurar una coherencia y una coordinación de las acciones gubernamentales. La estrategia de intervención para alcanzar los objetivos y metas planteados ha definido cinco acciones principales: (a) el SPSU y las políticas sociales estratégicas (salud, educación y vivienda); (b) el Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo (SFFD); (c) las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales; (d) la estrategia de desarrollo productivo; y (e) los programas y proyectos prioritarios. El GOES ha definido áreas prioritarias dentro de las cuales se destaca “la reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social”².

El SPSU contempla cuatro programas para el sector vivienda. El programa bandera Casa para Todos prevé la ejecución de 5,000 viviendas anuales (25,000 en total)³ que, comparada con el crecimiento vegetativo que implica una demanda anual de al menos 12,000 hogares, sin tomar en cuenta el déficit cuantitativo existente. Al poner en perspectiva el crecimiento vegetativo en relación con la oferta, un lotificador ha sido capaz de producir un promedio de 16,000 lotes anuales, el mayor urbanizador y productor privado de viviendas ha ejecutado 4,000 unidades por año y una de las mayores ONG de vivienda ha llegado a producir o mejorar 2,348 unidades anuales.

Las tres instituciones autónomas que apoyan los programas e iniciativas sectoriales son: el FSV, el FONAVIPO y el ILP. En el año 2011 el FSV otorgó 6,279 créditos y el FONAVIPO concedió 6,146. El grueso del crédito del FSV ha sido para la adquisición de vivienda nueva, mientras que el FONAVIPO ha facilitado fundamentalmente créditos de mejoramiento habitacional en atención al déficit cualitativo. A través de la red de Cajas de Crédito, Bancos de los Trabajadores y otras instituciones autorizadas, el FONAVIPO facilita créditos para la adquisición de un lote y la introducción de servicios básicos. Históricamente el FONAVIPO ha otorgado un promedio de 3,500 subsidios por año. El ILP ha logrado legalizar un promedio de 10,000 lotes anuales en los últimos seis años, aunque esto represente únicamente una regularización jurídica.

Las estrategias, los programas y los planes pueden desarrollarse siempre que exista una fuente de fondos adecuada. A nivel ministerial, el VMVDU dispone de una partida presupuestaria de poco más de US\$2 millones para su operación y otros US\$4 millones para inversión, además de créditos o de donaciones de organismos multilaterales. El FSV cuenta con una partida presupuestaria de US\$22.4 millones para su operación y de US\$106.9 millones para inversión. El FONAVIPO cuenta con una partida presupuestaria de US\$109.2 millones, incluyendo US\$30.3 millones de endeudamiento público. En el caso del ILP, cuenta una partida de US\$500,000 para realizar sus operaciones de legalización.

2.2.3 Políticas habitacionales

Uno de los primeros esfuerzos gubernamentales en materia de política social fue la fundación de la Junta Nacional de Defensa Civil y el Programa Mejoramiento Social en el año 1933. Estos fueron creados con el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población salvadoreña, incluyendo la vivienda. En 1949 se elaboró el primer diagnóstico habitacional a nivel nacional. Desde la Constitución de 1950 hasta la actualidad, el Estado ha apoyado el desarrollo del sector habitacional con el objetivo de proveer un hábitat adecuado a un mayor número de familias, en particular las de menores ingresos. Así fue como en 1951 se creó el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) para ejecutar programas habitacionales unifamiliares y multifamiliares, y en el mismo año se aprobó la LUC. En 1963, se creó la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV). Después, en 1973, se estableció el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y el FSV.

La participación activa de las ONG comenzó a crear nuevos modelos habitacionales que introdujeron normas asequibles, la participación de las familias y la producción social del hábitat. Tal es el caso de FUNDASAL, creada en 1968, la cual ha jugado un importante papel como ejecutora de nuevos conjuntos habitacionales y de mejoramiento de barrios, y como realizadora de estudios sobre el acceso al suelo, la infraestructura, la vivienda y el equipamiento de los sectores de menores recursos. FUNDASAL publicó en 1978 un diagnóstico habitacional: La vivienda popular urbana en El Salvador, en el cual identificó y cuantificó los submercados habitacionales urbanos como los denominados mesones, los edificios multifamiliares, las lotificaciones y las diversas modalidades del IVU y la FNV. Posteriormente, surgieron la FUSAI y HPH, ambas en 1992. Estas ONG ejecutan programas e investigaciones innovadoras para lograr viviendas asequibles para las familias de menores ingresos.

En materia urbanística se dieron avances con la propuesta de la primera estrategia de urbanización para el área y la región metropolitana de San Salvador, a través del Plan de Desarrollo de la Región Metropolitana de San Salvador (conocido como METROPLAN 80) en 1969. Este planteaba la creación de una estructura institucional para ejecutar esa estrategia y una política para asistir a los grupos de menores ingresos, así como la legalización progresiva de las lotificaciones ilegales, lo cual no tuvo seguimiento.

Luego de superar la guerra civil a principios de los años noventa, las instituciones que se dedicaban al desarrollo de viviendas sufrieron reestructuraciones significativas con la desaparición de la FNV en 1980, el IVU en 1991 y del SAP, y las cotizaciones de patronos y trabajadores al FSV en 1998. Por otro lado, se crearon el FONAVIPO en 1991 y el ILP⁴ en 1990 para la legalización de terrenos.

Los terremotos de 1986 y 2001 causaron estragos cuya magnitud impactó una gran parte del territorio nacional, lo que evidenció la vulnerabilidad del país y su impacto en el sector habitacional, en particular en las familias de más bajos ingresos. Se estima que los daños del terremoto de 1986 fueron equivalentes a 25% del PIB (CEPAL, 1986) y los de los dos sismos ocurridos en 2001 fueron equivalentes al 9.5% del PIB (CEPAL, 2001). A estos eventos habría que agregar el impacto en el parque habitacional que tuvo el huracán Mitch (1998) que afectó severamente a 59,000 hogares y la tormenta tropical Ida (2009) que afectó a 1,487 hogares, así como la tormenta tropical Stan y la erupción simultánea del volcán de Santa Ana (Ilamatepec) en 2005. Tales eventos generaron nuevas prioridades por parte del Estado en cuanto al diseño y la planificación territorial, así como respecto a la prevención de desastres y a la vulnerabilidad socioambiental.

Ese giro estatal obedeció a las apuestas habitacionales que se han desarrollado en diferentes países de la región, en los cuales, antes de emprender reformas económicas con orientación de mercado, se llevaron a cabo políticas de financiamiento habitacional dirigidas a los sectores de más bajos ingresos. El Estado definía las características de las viviendas a construir, sus precios y los mecanismos de asignación entre los beneficiarios potenciales, y participaba directamente en el financiamiento. El sector privado participaba en el desarrollo de urbanizaciones y vivienda, siguiendo los lineamientos gubernamentales.

Después de los Acuerdos de Paz en 1992 y luego de las reformas económicas en los años noventa, se diseñaron nuevas políticas de vivienda de interés social orientadas a estimular el mercado privado ante la poca eficacia en

la construcción directa por parte del Estado. Con esto se inició la aplicación de un nuevo modelo de políticas de vivienda y de financiamiento habitacional basado en el mercado. En este modelo, el gobierno juega un rol facilitador con el objeto de que el sector vivienda pueda competir con los demás sectores de la economía en la asignación de recursos privados (González Arrieta, 1999).

Dentro de los mecanismos que rigen este modelo habitacional se destacan: (a) el subsidio habitacional directo a las familias, (b) el establecimiento de requisitos de ahorro previo u otros aportes en función del precio de las viviendas y los niveles de ingreso de los beneficiarios y (c) el desarrollo de instrumentos financieros que faciliten el acceso y reduzcan el riesgo con respecto a la capacidad de pago de los demandantes. Algunos ejemplos de este nuevo tipo de mecanismos financieros son los fondos de garantía, la titularización, el desarrollo del mercado secundario de vivienda de interés social y el *leasing* habitacional. En la actualidad también se desarrollan programas de mejoramiento de barrios, cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza urbana, al mismo tiempo que contribuyen a la gobernabilidad de las ciudades. En la tabla 1 se describe la evolución de los diferentes acontecimientos que han marcado la historia de la política habitacional salvadoreña.

2.2.4 Cambios recientes en la política habitacional

El órgano rector de las políticas de vivienda en El Salvador es el VMVDU, el cual tiene las funciones de: (a) diseñar las políticas, las estrategias, los programas y los proyectos para producir vivienda para la población de bajos ingresos; y (b) operar junto a los gobiernos municipales, el ILP, el Centro Nacional de Registros (CNR), el FSV y el FONAVIPO.

El VMVDU vela por el cumplimiento de las normas relacionadas a: (a) autorización de proyectos de desarrollo urbano y rural, exceptuando al AMSS; (b) legalización de la tenencia en propiedad para la vivienda de la población de bajos ingresos; (c) planificación urbana y territorial del país; (d) fomento del financiamiento habitacional; (e) facilitación de obras, servicios y equipamiento comunitario a los segmentos de población de bajos ingresos; y (f) normalización y control en la producción de materiales de construcción y soluciones habitacionales.

El VMVDU tiene la responsabilidad de la planificación y el desarrollo territorial y ha generando planes de desarrollo para los catorce departamentos del país. Este vice ministerio fomentó la aprobación de la LODT⁵. De acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo, el gobierno ha planificado cambios significativos en los programas

Tabla 1. Cronología de leyes, programas e iniciativas sobre la política habitacional

Área	1930–1935	1935–1945	1945–1950	1950–1955
Política			1950. Se decretó nueva Constitución que modificó el esquema liberal al Estado promotor del bienestar público.	1951. Se creó la DUA. 1951. Se aprobó la LUC.
Social	1933. Se creó la Junta Nacional de Defensa Social, para contribuir a la solución de las necesidades básicas de la población.		1951. Se creó el IVU para ejecutar proyectos habitacionales de carácter social. 1951. Se creó el ICR, responsable de asentamientos y vivienda rural.	
Económica	1934. Se creó el Banco Hipotecario de El Salvador.			
Territorial				1954. DUA elaboró el primer Plan Urbano de San Salvador.
Programas			1949. Se elaboró el primer diagnóstico habitacional.	
Área	1955–1960	1960–1965	1965–1970	1970–1975
Política	1955. Se reformó la Ley de Creación del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (1881) 1956. Se reformó la LUC.	1961. Se aprobó la Ley de ANDA.		1972. Se reformó la LUC.
Social			1968–70. Se creó FUNDASAL.	
Económica		1961. Se creó COPLAN y CONAPLAN. 1963. Se fundó la FNV y las AAP.		1973. Se creó el FSV. 1975. Se creó el INPEP.
Territorial	1955. Se aprobó la Ley de Planes Reguladores.		1969. Se elaboró el METROPLAN 80.	
Programas				

sociales y ha focalizado su acción en cuatro rubros principales:

- a. *Promoción de vivienda social.* Promover el acceso a una vivienda digna y reducir los déficits cualitativo y cuantitativo, por medio del Programa Casa para Todos, entre otros.
- b. *Mejoramiento integral de asentamientos precarios urbanos.* Mejorar las condiciones de las familias en los AUP por medio de inversiones de infraestructura básica, espacios comunitarios, equipamiento urbano, obras de mitigación de riesgos y legalización de propiedades.

Tabla 1. Cronología de leyes, programas e iniciativas sobre la política habitacional (continuación)

Área	1975–1980	1985–1990	1990–1995	
Política		1990. Se creó la OPAMSS.	1991. Se reformó la LUC. 1991. Se creó el Registro Social de Inmuebles.	
Social	1978. FUNDASAL publicó La vivienda popular urbana de El Salvador.		1992. Se creó el ILP.	
Económica			1991. Reapareció la FNV. 1992. Se creó el FONAVIPO.	
Territorial		1981. Planes urbanos para Santa Ana, San Miguel y Sonsonate.	1992. METROPLAN 2000.	
Programas				
Área	1995–2000	2000–2005	2005–2010	2010–2012
Política	1997. Se creó el MARN.	2000. El VMVDU elaboró una política de vivienda.	2005. El VMVDU elaboró otra política de vivienda.	2011. Se aprobó la LODT. 2012. Se aprobó la LELPUH.
Social				
Económica				
Territorial		2004. Se elaboró el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial PNODT.	2007. Se elaboró la política para el PNODT.	
Programas	1999. Se inició el programa PNODT.	2003. Se ejecutó el Programa de Vivienda Fase I.		2010. Se ejecutó el Programa de Vivienda Fase II.

Fuente: Elaboración propia.

- c. *Política de reconstrucción.* Beneficiar a las familias afectadas por desastres naturales y en zonas de alto riesgo ambiental.
- d. *Desarrollo y ordenamiento territorial.* Contribuir a la construcción de viviendas que ayuden a disminuir el déficit habitacional y promuevan la sustentabilidad.
- El VMVDU ha definido tres programas claves para el período 2010–2014:
- a. *Mejoramiento de Pisos.* Reemplazar pisos de tierra por pisos de cemento en viviendas con paredes y techos en buenas condiciones. La meta es atender a 10,000 familias en 32 municipios catalogados como de extrema pobreza, con una inversión de US\$10 millones. Ha alcanzado un impacto de 3.17% del déficit cualitativo actual.
- b. *Vivienda y Mejoramiento Integral de AUP.* Su meta es alcanzar a 13,000 familias en 17 municipios de extrema pobreza, con un impacto en el 4.11% del déficit cualitativo estimado en 315,918 unidades. En este programa se proyecta una inversión de US\$77.5 millones.
- c. *Vivienda Nueva.* Tiene una meta de 25,000 viviendas en todo el país. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias, la participación del sector público alcanzará solo 2,207 unidades con una inversión de US\$90.6 millones.

Adicionalmente a estos, existen otros programas complementarios para el mismo período:

- a. *Vivienda en Altura*. Es un programa dirigido a familias en alto riesgo y condiciones de hacinamiento. Cuenta con un monto de US\$1.7 millones.
- b. *Legalización de Tierras*. En el período 2009–2010, el ILP entregó 15,779 escrituras, con lo que superó la cifra proyectada de 10,065 de esos documentos legales.
- c. *Mercado de Lotificaciones*. Norma al sector de lotificaciones por medio de la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional (LELPUH), aprobada por la Asamblea Legislativa en marzo de 2012.
- d. *Ciudades Integradas*. Beneficia a familias afectadas por los siguientes eventos: tormenta tropical Stan, erupción del volcán Ilimatepec y enjambre sísmico del departamento de Ahuachapán, para atender a 625 viviendas in situ y en nuevos asentamientos organizados, con un monto de US\$12.3 millones.
- e. *Afectados Tormenta Tropical Ida*. Inspecciones y construcción de viviendas temporales y permanentes a través de la Gerencia de Reconstrucción y Manejo de Riesgos del VMVDU, con un monto de US\$18 millones.
- f. *Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Promueve la descentralización de capacidades de gestión territorial, la asociatividad municipal por medio de oficinas técnicas en las regiones de La Libertad, La Paz y El Trifinio.
- g. *Programa Piso y Techo*. Otorga subsidios para mejorar las condiciones habitacionales de la población.
- h. *Programa de Vivienda Fase I y Fase II*. Mejora comunidades urbanas precarias con financiamiento del BID.

En los programas financiados por el BID: FONAVIPO, FSV, ILP, BANDESAL, FISDL, ANDA y gobiernos locales. El MARN y las alcaldías participan por medio de inspecciones y permisos para lotificaciones. Estos se complementan con las siguientes iniciativas del VMVDU:

- i. *Calificación de Proyectos de Interés Social*. Evalúa proyectos de acuerdo a requisitos técnicos para que aquellos gocen de los beneficios de pertenecer a esta categoría.
- j. *El Salvador: País de Propietarios*. Viabiliza la inscripción legal de las propiedades de los beneficiarios en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca. Desde su inició en los años noventa, ha beneficiado a más de 31,000 familias.

El FONAVIPO promueve los siguientes programas habitacionales dirigidos a las familias de bajos recursos con ingresos máximos de cuatro salarios mínimos mensuales:

- a. *Contribuciones y Subsidios*. Consiste en un aporte estatal en dinero o especie a las familias de bajos ingresos, con el objetivo de facilitar el acceso a una vivienda de interés social. De 1992 a 2011 se beneficiaron 63,039 familias con un monto de US\$115.17 millones.
- b. *Créditos*. Comprende canalización de recursos para mejora o adquisición de vivienda a las familias de bajos ingresos a través de una red de instituciones, como cajas de créditos, bancos y cooperativas. Entre 1992 y 2011 se concedió un monto de US\$329.30 millones para un total de 126,347 créditos familiares.
- c. *Casa para Todos*. Complementa la estrategia para reactivar la economía, crear fuentes de empleo y proporcionar vivienda digna a las familias de más bajos recursos. Ejecuta seis proyectos donde existe una mayor demanda de vivienda de interés social y pretende la construcción de 25,000 viviendas nuevas.
- d. *Gestión Social*. Realiza operaciones de comprobación de requisitos de las familias: levantamiento de censos, estudios socioeconómicos y verificación de la elegibilidad para optar a una contribución. La Unidad de Gestión Social ha atendido a 10,263 familias.

El FSV ha desarrollado los siguientes programas habitacionales:

- a. *Casa para Todos*. Comprende la construcción de viviendas de interés social con precios de hasta US\$28,500 destinadas a familias de hasta cuatro salarios mínimos. Tiene por objetivo dinamizar el sector de la construcción, generar empleo y disminuir el déficit habitacional (tablas 2 y 3).
- b. *Plan Vivienda Cercana*. Brinda financiamiento a salvadoreños en el exterior con diferentes estatus de ciudadanía. Desde su inicio hasta el año 2011, ha facilitado 704 créditos por US\$18 millones. En 2011 otorgó 259 créditos por un monto total de US\$6.62 millones.
- c. *Programa Aporte y Crédito (PAC)*. Atiende a los trabajadores del sector de ingresos variables; del sector de la micro, pequeña y mediana empresa; y de trabajadores independientes. Iniciado en 2008, este programa combina el ahorro previo (aporte) y el crédito, con lo cual se han facilitado 454 créditos por US\$8.3 millones. Durante 2011, se entregaron 159 créditos por US\$2.4 millones.

Tabla 2. Política crediticia del FSV para el sector formal

Destino	Límite de financiamiento	Plazo hasta	Tasa de interés	Prima	Monto a financiar
Adquisición vivienda nueva Programa Casa para Todos	Hasta US\$20,000	25 años	6%	3%	97%
	Más de US\$20,000 hasta US\$28,500	1.1 25 años	7%	5%	95%
1.2	* Para este programa se podrá optar a un subsidio en especie (terreno) proporcionado por FONAVIPO, de al menos el 10% del valor de la vivienda (si se sustituye prima).				

Fuente: Elaboración propia, con datos del FSV.

Tabla 3. Política crediticia del FSV para el sector informal

Destino	Sector y límite de financiamiento	Plazo hasta	Tasa de interés	Prima	Monto a financiar
Adquisición vivienda nueva	Sector informal básico social: hasta US\$20,000	25 años	8%	10%	90%
Programa Casa para Todos	Sector informal micro, pequeño o mediano empresario y profesional independiente: más de US\$20,000 y menos de US\$28,500	25 años	9%	10%	90%

Fuente: Elaboración propia, con datos del FSV.

Programa de Proyección Social. Provee financiamiento a familias vulnerables de escasos recursos económicos sin capacidad de pago para adquirir un financiamiento bajo las condiciones normales y que carecen de vivienda que cumpla con las necesidades básicas de habitabilidad. Se facilita un crédito para adquirir un activo extraordinario más su habilitación hasta por US\$7,500, una prima del 0%, un plazo de hasta 300 meses y una cuota promedio de amortización del crédito de US\$40. En total, se han registrado 373 casos gestionados de los cuales 238 fueron otorgados con un equivalente de US\$1.5 millones.

Los requisitos para aplicar a un crédito en el FSV son: (a) ser trabajador activo con al menos seis meses de aportaciones a cualquiera de los dos sistemas de ahorro para pensiones existentes; (b) tener capacidad de pago para responder a la obligación a contraer; (c) ser sujeto de seguro de vida, o que lo sea un familiar en primer grado de consanguinidad, quien será codeudor y carecerá de vivienda —la persona y su grupo familiar—, excepto para las líneas de financiamiento de Reparación, Ampliación y Mejora, y Construcción y Refinanciamiento.

Como banco de desarrollo de primer piso, el BANDESAL apoya instituciones financieras con líneas de crédito e investigaciones, entre ellas:

- Línea Especial para Vivienda de Interés Social.* Ha destinado US\$25 millones de capital propio para el financiamiento de adquisición, construcción, remodelación y mejora de la vivienda social. Desde agosto de 2010 al 31 de diciembre de 2011, ha colocado US\$13.9 millones, beneficiando aproximadamente a 2,300 familias.
- Línea Especial Casa Propia.* Ha destinado US\$25 millones para la adquisición de vivienda nueva de interés social. De enero a diciembre de 2011, colocó US\$18.74 millones, beneficiando aproximadamente a 1,200 familias.
- Fortalecimiento del Mercado Hipotecario.* Ha destinado US\$185,000 como contrapartida del Programa Vivienda Fase II, apoyado por el BID.
- Programa de Garantías.* Es para respaldar créditos de vivienda de interés social. Este programa pretende emitir garantías a los créditos de vivienda para la remodelación y la mejora de viviendas. Aún no se encuentra en ejecución debido a la falta de asignación de recursos.

El FISDL, dentro del SPSU, destaca los programas Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas, los cuales brindan atención integral a las familias en situación de extrema pobreza y exclusión social. Estos apoyan la introducción de infraestructura eléctrica y de agua y saneamiento, equipamiento

de escuelas y clínicas, y crédito productivo. Otros programas del FISDL relacionados incluyen:

- a. *Rehabilitación y Reconstrucción Ida*. Tiene el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con un costo de US\$5 millones.
- b. *Programa de Alivio a la Pobreza en El Salvador*. El propósito es el fortalecimiento de la oferta de servicios básicos, con un monto de US\$3.9 millones como donación de la Comunidad Europea (CE).
- c. *Programa Apoyo Temporal al Ingreso Ida*. Realiza una serie de acciones de generación de ingresos temporales para la población más vulnerable en 11 municipios afectados por Ida, mediante proyectos comunitarios por un monto de US\$10.43 millones financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).
- d. *Fortalecimiento de Gobiernos Locales*. Busca apoyar financieramente a gobiernos municipales para la ejecución de proyectos estratégicos de servicios básicos, con un costo de US\$32.75 millones.

El FISDL tiene mayor flexibilidad en sus presupuestos y planes de acción, lo que permite una mayor agilidad en sus decisiones. Difiere en gran medida con los fondos disponibles para el VMVDU, los cuales, para 2011, eran de US\$6 millones. De estos, US\$2 millones provienen del fondo general del presupuesto, y el resto, de préstamos externos. El VMVDU representa el 2.9% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP o MOPTVDU), el cual alcanza los US\$208 millones.

2.2.5 Nuevos instrumentos de aplicación de la política

Como parte de la nueva visión en política habitacional, el VMVDU ha propuesto nuevos instrumentos como fuentes de financiamiento. El primero consiste en nuevos impuestos dirigidos al presupuesto del VMVDU. Destacan un impuesto predial, un impuesto a la producción, un impuesto a la vivienda de lujo y un impuesto a las importaciones. El segundo se refiere a la gestión de la propiedad, y para ello se está planificando el impulso a la propiedad individual, a la propiedad colectiva o cooperativa, a la propiedad de uso y a la propiedad por arrendamiento o *leasing*. El tercero consiste en el desarrollo de instrumentos de financiamiento habitacional, el programa de garantías de vivienda de interés social y la iniciativa de inclusión financiera (a través de servicios financieros móviles).

En lo referente a leyes, políticas, reglamentos y manuales técnicos, se tienen planificados los siguientes nuevos

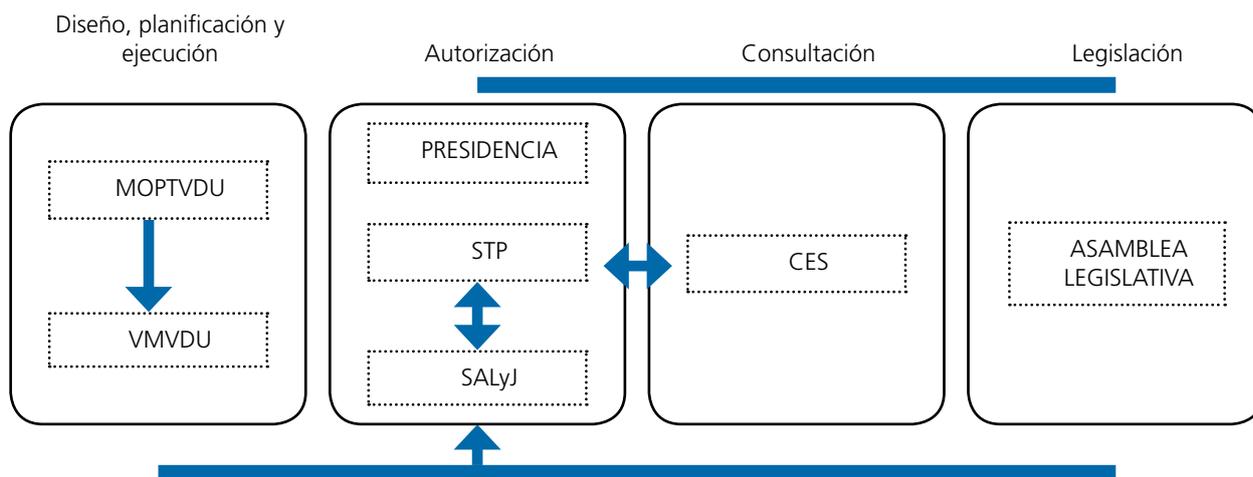
instrumentos e iniciativas: (a) apoyo a la implementación de la LODT, (b) apoyo al desarrollo de la Ley para la Construcción de Vivienda en Altura, (c) modificación a la LUC, (d) modificación a la Ley de Condominios, (e) impulso a la LELPUH, (f) revisión y actualización de la PODT, (g) elaboración conjunta de una política nacional de ordenamiento territorial, (h) elaboración conjunta de una política de suelo, (i) preparación de una política de vivienda, (j) reforma del reglamento vigente sobre la construcción en adobe, (k) elaboración de un manual técnico sobre el reforzamiento de viviendas de adobe existentes y (l) elaboración de propuesta de normas técnicas para los sistemas constructivos de mampostería de bloque de concreto y mampostería confinada de ladrillo de suelo cemento.

2.2.6 Cadena de toma de decisiones

Como institución encargada de formular y dirigir la política de vivienda en El Salvador, el VMVDU es el principal eslabón dentro de la cadena de toma de decisiones del sector y posee las facultades para crear leyes, normativas, programas y planes que permitan dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución sobre el derecho de la población al acceso a una vivienda digna. La cadena de toma de decisiones se compone de las siguientes instancias (véase también esquema 1):

- a. *El MOPTVDU*. Este acuerpa iniciativas y políticas que se pretenda realizar, debido a que el VMVDU se encuentra adscrito a esa cartera.
- b. *Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)*. Es el ente encargado de asesorar al Presidente de la República en la toma de decisiones estratégicas y de facilitar y apoyar a las instituciones del sector público en el desarrollo de sus programas de modernización. La STP juega un papel importante en esta cadena en la valoración de nuevas iniciativas y actúa como enlace con las diferentes instancias gubernamentales que se relacionan en el sector habitacional.
- c. *Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República*. Es la institución encargada de establecer las comunicaciones entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa cuando se requiere la puesta en marcha de nuevos proyectos de ley. Toda iniciativa de leyes o reglamentos debe de ser revisada y avalada por este organismo.
- d. *Consejo Económico y Social (CES)*. Es un órgano de consulta de los diferentes sectores de la sociedad, fundado en la presente administración para servir como un espacio que facilite el diálogo y el consenso entre los diversos sectores de la sociedad, sobre políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. El CES está integrado por representantes de los ámbitos social, sindical, empresarial, académico y gubernamental.

Esquema 1. Diagrama de cadena de toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia.

e. *Asamblea Legislativa.* Es uno de los tres órganos del Estado. Su principal función es la de legislar. Representa una de las argollas finales en la cadena de decisiones, ya que de este órgano deriva toda autorización para el decreto, la modificación y la derogación de leyes. Esto último requiere el aval previo de la Comisión de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, creada para atender todo lo relacionado con este sector.

2.3 MARCO LEGAL Y REGULATORIO ACTUAL

2.3.1 Relaciones institucionales: nacionales, regionales y locales

La LODT expresa la relación que existe entre las instituciones ejecutivas y los diferentes gobiernos locales y regionales a efectos de la planificación territorial. Destaca la estructura organizativa que el ordenamiento y el desarrollo territorial tendrán para efectos de aplicar y ejecutar esta ley. En el artículo 13 del capítulo II, la ley describe los organismos participantes: (a) el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; (b) los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y (c) los Concejos Municipales y las asociaciones de municipios, que estos conformen con fines de ordenamiento y desarrollo territorial.

En cada uno se considera a representantes del Órgano Ejecutivo y de las instancias municipales por medio de lo cual se pretende una armonización de los planes y acciones locales y regionales. A pesar de este significativo avance, esta ley no aborda algunos temas claves como: (a) los derechos y deberes en torno a la propiedad inmueble; (b) nuevas formas para que el Estado adquiera inmuebles para fines de interés social; (c) procedimientos para la efectiva distribución de

cargas y beneficios entre propietarios; y (d) formas más estructuradas de participación social en los procesos de planificación de territorio.

2.3.2 Marco legal y regulatorio del sector

Existen tres instrumentos jurídicos principales que regulan las acciones y competencias del VMVDU. Estos son: (a) la Ley de Creación del VMVDU (1979), (b) el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (2008); y (c) la LUC (1951). Esta última se encuentra en proceso de revisión, ya que data de hace sesenta años. De acuerdo al artículo 1 de la LUC:

El Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano será el encargado de formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano, así como de elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la república.

Sin embargo, el andamiaje legal es mucho más amplio, ya que existen diferentes leyes, políticas, reglamentos y manuales, los cuales inciden directamente en el sector. La tabla 4 muestra las diferentes leyes y su marco de actuación.

2.4 INSTITUCIONES Y ACTORES CLAVES

2.4.1 Instituciones nacionales

En la actualidad existen tres niveles de instituciones estatales con mandato sobre el sector de la vivienda, agrupados de acuerdo a la incidencia de esas instancias en la política y los programas de habitaciones: (a) el primer nivel incluye instituciones altamente involucradas en el desarrollo de programas estatales destinados a la vivienda: VMVDU, FSV, FONAVIPO e ILP; (b) un

Tabla 4. Andamiaje del marco legal y regulatorio del sector habitacional

Área	Leyes	Políticas	Reglamentos	Manuales y normas
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Creación del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. • Ley de Medio Ambiente. 		<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento General sobre la Ley de Medio Ambiente. 	
Suelo	<ul style="list-style-type: none"> • LODT. • LELPUH. 	<ul style="list-style-type: none"> • PODT. 		
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamentos. 			<ul style="list-style-type: none"> • Norma Técnica para los Sistemas Constructivos de Mampostería de Bloque de Concreto y Mampostería Confinada de Ladrillo de Suelo Cemento
Vivienda e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • LUC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento sobre la Construcción de Adobe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manual Técnico sobre Reforzamiento en Vivienda Adobe
En estudio	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Construcción de Vivienda en Altura. • Modificación a la Ley de Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamentos (condominios). • ALVIS. 	<ul style="list-style-type: none"> • PODT. • Política de Suelo. 		

Fuente: Elaboración propia con base en información del VMVDU.

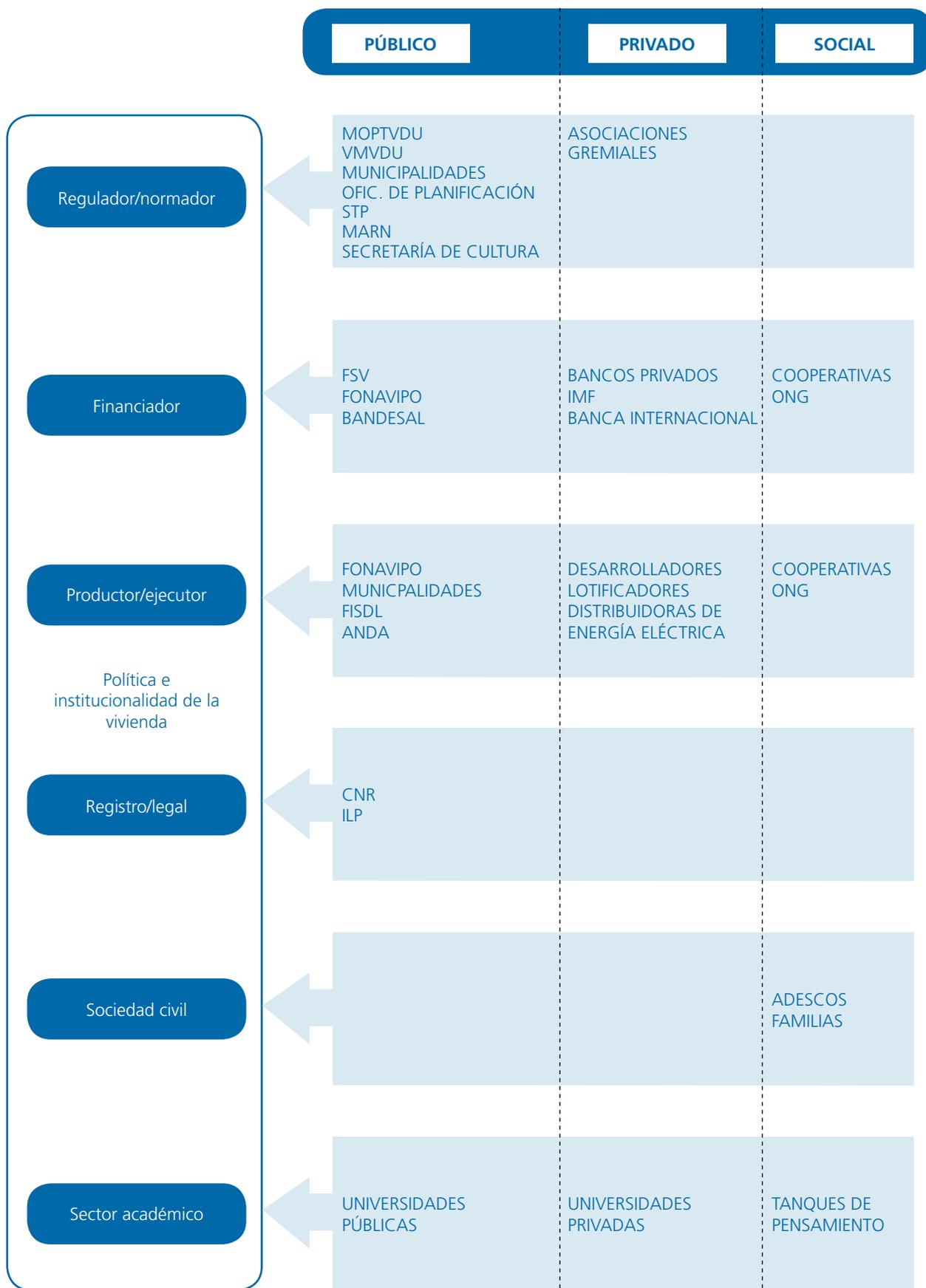
segundo nivel de instituciones estatales influyen por medio de su función de coordinadoras y actúan de forma indirecta pero considerable en el sector: STP, FISDL, CNR y BANDESAL⁶; y (c) un tercer nivel incluye instituciones cuyas atribuciones trascienden al área de vivienda de forma directa o indirecta por la naturaleza de su mandato: ANDA, MARN y municipalidades/alcaldías.

Por otro lado, se encuentran las instituciones comerciales proveedoras de energía eléctrica (DeSur y CAESS, entre otras), de telecomunicaciones (reguladas por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones [SIGET]), etc. En el esquema 2 se presenta la estructura de las organizaciones y su rol activo en el sector habitacional.

2.4.2 Autoridades locales

De acuerdo al Código Municipal de 1986, las municipalidades juegan un rol importante en el desarrollo local y el bienestar de la población. Sus atribuciones son, entre otras: (a) la elaboración, la aprobación y la ejecución de planes de desarrollo local y (b) la promoción y el financiamiento para la construcción o la reparación de viviendas de interés social de los habitantes del municipio. Esto sucede siempre y cuando la municipalidad tenga la capacidad financiera. Con el apoyo del FISDL, las municipalidades desarrollan proyectos de infraestructura, sobre todo en comunidades vulnerables (recuadro 1). Existen oficinas de planificación territorial que facilitan el trabajo técnico que deben realizar las municipalidades de acuerdo a la LODT.

Esquema 2. Participación de las instituciones nacionales en el sector habitacional



Fuente: Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (DOE-UCA), 2012. Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planeamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional.

Por último, se destaca la creación de un ente autónomo de carácter municipal en 1988: la Oficina de Planificación para el Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) que reúne catorce concejos municipales de San Salvador y de La Libertad. Como organismo metropolitano de planificación, la OPAMSS sobresale como una de las pocas instancias técnicas con ámbito metropolitano en Centroamérica.

Recuadro 1. Ejemplos de participación de las municipalidades en proyectos de infraestructura

De acuerdo a la evaluación del Proyecto de Mejoramiento de Barrios del Programa Vivienda Fase I ejecutado por el VMVDU, la participación que han tenido las municipalidades en este proyecto ha sido fundamental para llevar a cabo las intervenciones habitacionales.

En el caso de la reconstrucción de un nuevo asentamiento organizado en el municipio de Tepetitán, San Vicente, se identificó que el acompañamiento de la municipalidad fue fundamental en el desarrollo de esta intervención que fortaleció: (a) la experiencia del personal de la Alcaldía para la elaboración de las carpetas técnicas; (b) la realización de acciones complementarias, como la nivelación de los terrenos, para la construcción de las viviendas; y (c) la participación de promotores sociales que residen en la zona, lo que ayudó a garantizar el aporte de las familias y el cumplimiento de tiempos establecidos.

En el caso del mejoramiento de barrios en el municipio de San Marcos, departamento de San Salvador, de igual forma el apoyo municipal contribuyó a la efectividad de los procesos para la elegibilidad de los asentamientos, la recopilación de la información y la aceptación de compromisos por parte de las comunidades beneficiarias del proyecto.

Fuente: Elaboración propia con datos del VMVDU.

Las municipalidades también han facilitado iniciativas de legislación por medio de ordenanzas que resaltan el derecho a la vivienda en general y el derecho a la vivienda de comunidades históricamente marginadas como la población indígena. Tal es el caso del municipio de Nahuizalco, en función del cual se aprobó en 2010 la Ordenanza Municipal sobre Derechos de las Comunidades Indígenas Asentadas en el Municipio de Nahuizalco⁷ cuyo objetivo es promover el desarrollo integral de los aspectos económico, social y cultural, y la participación efectiva en el ejercicio de los derechos

civiles y políticos de las comunidades indígenas de esa demarcación municipal. Se destaca la protección del derecho a la tierra como medio para el desarrollo económico, social y cultural.

2.4.3 Academia, ONG y sociedad civil

Es reconocida la participación activa que han tenido en el sector de la vivienda las ONG, la academia y la sociedad civil por medio de estudios, propuestas y proyectos habitacionales. Esto ha contribuido al debate y a la ejecución de proyectos pilotos sobre la vivienda de interés social, que han influido de manera significativa en las políticas y normas del sector. Se destacan las siguientes:

- a. *FUNDASAL*. Es una ONG que inició sus actividades en 1968 como resultado de un desastre natural: el desbordamiento del río Acelhuate en San Salvador. Después de tres años de impulsar proyectos piloto de 30 a 500 viviendas de desarrollo incremental y participativo, y ajustados a la capacidad de pago de las familias de menos ingresos, FUNDASAL obtuvo dos préstamos del BM para ejecutar un programa de escala nacional con el fin de beneficiar a 12,000 familias. Este programa fue ejecutado entre 1974 y 1983; fue complementado con programas de desarrollo comunitario, de producción artesanal y de microcrédito.

Con financiamiento de iglesias y gobiernos europeos, desde 1985 la fundación comenzó a ejecutar proyectos de mejoramiento de barrios urbanos, entre los cuales se destacan Los Manantiales y Las Palmas en San Salvador. Desde su fundación, ha ejecutado 292 proyectos y ha beneficiado a 50,000 familias. FUNDASAL ha publicado un sinnúmero de estudios sobre diversos aspectos del sector, participación ciudadana, normas urbanísticas y materiales de construcción, entre otros. La investigación *La vivienda popular urbana en El Salvador* se destaca como el primer diagnóstico habitacional. Además, ha apoyado la constitución de la CONAPO, organización que se describe más adelante.

- b. *FUSAI*. Es una ONG creada en 1993 para apoyar en parte la inserción de los repatriados y desplazados durante el periodo de la posguerra (1992–1999). Ha enfocado sus esfuerzos en la población que forma la base de la pirámide a través de la generación de proyectos de vivienda e infraestructura, para los cuales se apoya en el acompañamiento financiero. En el periodo 1999–2011, el Fondo Pro Habitat (FPH), creado por FUSAI con el apoyo de la cooperación sueca ejecutó 13,009 unidades habitacionales, de las cuales 2,176 son viviendas en nuevos asentamientos; proveyó 1,718 servicios básicos a lotes y 226 a viviendas individuales in situ, y

ha otorgó 8,889 créditos individuales para vivienda. Destacan los siguientes tipos de crédito: (a) compra de vivienda nueva o usada, (b) construcción de vivienda y compra de lote con garantía hipotecaria y (c) mejoramiento de vivienda, ampliación o introducción de servicios básicos. Los créditos para construcción y mejoramiento de vivienda cuentan con asistencia técnica constructiva gratuita.

- c. *Un Techo para Mi País (Techo)*. Es una ONG de origen chileno que funciona en 19 países latinoamericanos, cuya misión es la de proveer vivienda a los sectores más vulnerables. Hasta el año 2011 habían mejorado 2,200 viviendas en más de cien comunidades.
- d. *UCA*. A partir de los años noventa, en el sector académico, la UCA ha tenido mayor presencia en el campo habitacional mediante la generación de investigaciones sobre vivienda y desarrollo territorial. Ha participado activamente en las iniciativas de leyes para el sector habitacional. Cabe destacar el “Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planeamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional”, elaborado en 2012.
- e. *HPH de El Salvador*. Es una ONG internacional establecida en El Salvador en 1992. Ejecuta programas habitacionales, tanto de vivienda nueva como de rehabilitación o ampliación, siempre acompañados con asistencia técnica constructiva y voluntariado internacional. Su trabajo radica en el desarrollo de proyectos integrales, educación financiera, defensa de causa para una vivienda adecuada y atención a desastres naturales. Acompaña sus programas habitacionales con proyectos de salud pública, microempresas, gestión de riesgos y valores comunitarios (recuadro 2). En sus primeros veinte años, esta organización ha desarrollado una serie de proyectos que han beneficiado desde su entrada en operación a un aproximado de 13,000 familias.

Recuadro 2. Proyecto de HPH en El Salvador

HPH desarrolló el Proyecto Construyendo Sueños en Santiago de María, municipio ubicado al oriente de El Salvador. El proyecto es producto de un esfuerzo entre la ADESCO, la municipalidad y HPH, instancias que han planificado realizar un proyecto integral para 400 familias que estaban alquilando cuartos en mesones que fueron destruidos durante los terremotos de enero de 2001.

Dado que estas familias no contaban con terreno propio, no fueron elegibles para ser

beneficiadas con los proyectos de construcción de vivienda post-terremoto. Este proyecto comprende diferentes acciones como la tenencia segura de la propiedad (a través de un título legal de su parcela), infraestructura urbana, vivienda, equipamiento social y desarrollo comunitario.

El financiamiento del proyecto a las familias se da bajo la modalidad de crédito-subsidio, debido a que las 400 familias son de escasos recursos económicos y no pueden pagar el costo completo de la solución habitacional. Todas las familias contribuyen con ayuda mutua para desarrollar la construcción de las viviendas y el equipamiento social.

- f. *CONAPO*. Es una organización de pobladores de primer nivel formada en 2008, que ha logrado converger las diferentes representaciones de la sociedad civil en el sector habitacional. Ha enfocado sus esfuerzos en promover la Ley Especial de Vivienda de Interés Social (ALVIS), la cual, hasta 2013, se encuentra en estudio en la Asamblea Legislativa. Como ONG, la CONAPO ha tenido una injerencia en el debate nacional para el desarrollo de un hábitat equitativo de la sociedad.
- g. *Otras organizaciones*. Se pueden destacar a varios centros de investigación del desarrollo económico y social no gubernamentales, como: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Estos centros han contribuido de manera significativa al debate nacional con la elaboración de estudios sectoriales, propuestas de ley y estrategias de desarrollo nacional, y en algunos casos, como asesores de iniciativas y defensa de derechos. Como resultado del trabajo desarrollado por estas fundaciones, el país cuenta con una trayectoria de debate de políticas públicas que de manera directa han influido en el desarrollo económico y social del país.

2.4.4 Sector privado

El sector habitacional siempre ha mantenido una activa participación de la empresa privada salvadoreña, por su intervención en la producción de suelo urbano, de infraestructura, de nueva vivienda y de mejoramiento o ampliación del parque habitacional. El sector privado también participa en el debate sobre el sector habitacional por medio de sus representantes en las instituciones

públicas responsables de los planes y programas que lleva a cabo el gobierno en pro de la vivienda.

En el sector construcción se destaca la asociación gremial CASALCO, creada en 1964. Esta asociación tiene como objetivo principal velar por los intereses de la industria de la construcción, así como contribuir y participar en las reformas del marco regulatorio del sector de la construcción. Es uno de los gremios que más participación activa sostiene en el tema habitacional. Aglomera dentro de sus asociados a representantes de proveedores y distribuidores de materiales, desarrolladores de vivienda y contratistas generales. Está representada en varias juntas directivas de las principales instituciones de gobierno (FONAVIPO, ANDA, FSV, BANDESAL) y funciona como mediadora con los distintos sindicatos de trabajadores de la industria de la construcción, particularmente en las negociaciones de los salarios.

Más recientemente, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) ha participado de manera consultiva en el proceso de aprobación de la LELPUH y la LODT. De igual forma, es la principal promotora para que pueda ser aprobada la Ley de Intereses Preferenciales. Cabe mencionar otras asociaciones dentro del sector que son actores activos en el tema habitacional, tales como la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos (ASIA) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Construcción (ISC).

2.4.5 Sector informal

De acuerdo a Hernando de Soto, el sector informal se refiere a “aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”⁸. En el caso de El Salvador, el sector informal habitacional se documentó inicialmente en 1968 como parte del diagnóstico del METROPLAN 80. Se estimó que las llamadas colonias ilegales proveían una creciente proporción de la oferta habitacional del sector informal seguido por el llamado sector de mesones y, en menor escala, los tugurios.

En 1975, FUNDASAL elaboró el estudio denominado *La vivienda popular urbana en El Salvador* basado en una muestra de 745 hogares en colonias ilegales, mesones y tugurios ubicados en cinco ciudades, analizando características socioeconómicas y habitacionales⁹. El estudio documentó que los mesones constituían un 37% de la muestra, las colonias ilegales un 20% y los tugurios un 12%, o sea un 69% del parque habitacional en las cinco ciudades. En el 2008, FUNDASAL elaboró otro estudio denominado *Asentamientos precarios urbanos* en el cual se identificó a 191 lotificaciones

ilegales en 32 ciudades, proporcionando un parque de 16,166 viviendas¹⁰. El estudio registró 566 comunidades marginales con 47,551 viviendas, muchas de estas sujetas a riesgos de deslizamientos e inundaciones, y limitadas con pocos espacios públicos recreativos.

En 2010, con el patrocinio del Lincoln Institute for Land Policy (LILP), se elaboró un caso de estudio sobre un lotificador en El Salvador. En la actualidad existen aproximadamente 28 empresas dedicadas a la lotificación de tierras agrícolas en el país y están congregadas en la ALES. En 2012, por iniciativa del VMVDU, se aprobó la LELPUH como un instrumento para atender la situación de irregularidad jurídica, comercial, ambiental y urbanística de dichas lotificaciones. La meta es lograr legalizar hasta 300, 000 lotes. Esta cifra representa casi el 22% del parque habitacional actual¹¹. En síntesis, como en otros países de la región, las comunidades del sector informal han jugado un papel significativo en la oferta habitacional urbana.

2.4.6 Organismos Internacionales

Los organismos internacionales han apoyado al sector habitacional a lo largo de las últimas cinco décadas. Se destaca el papel del BID, el BM, el BCIE, la USAID, la cooperación europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este apoyo ha sido fundamental, proporcionando asistencia técnica, apoyando estudios y prestando recursos en el sector habitacional.

Desde la década de los cincuenta, el BID fue una fuente importante de financiamiento del sector, apoyando la construcción de vivienda urbana unifamiliar y multifamiliar del IVU. A lo largo de los 41 años que duró su gestión, el IVU logró construir y adjudicar aproximadamente 31,382 viviendas urbanas en todo el país. En 1977, el BID apoyó un estudio denominado *Proyecto de desarrollo urbano*, en el que se involucró a varias agencias gubernamentales para su ejecución¹², con el fin de orientar esfuerzos en las áreas deficitarias en materia de vivienda. Entre los años 2003 y 2010, el BID aprobó dos préstamos al sector denominados Vivienda Fase I (concluido) y Vivienda Fase II (en proceso) que apoyan el mejoramiento de asentamientos urbanos con un total de US\$140 millones. Con el último préstamo se ha planificado beneficiar a más de 25,000 familias con la mejora de vivienda y la regularización de 40,000 lotes.

En los años setenta, el BM apoyó por medio de FUNDASAL uno de los primeros proyectos a nivel mundial denominados “lotes con servicios”. Mediante el primer préstamo de US\$7.5 millones y un segundo préstamo de US\$8.5 millones, el BM apoyó la expansión

de esta fundación, ejecutando proyectos habitacionales por medio de esfuerzo propio y la ayuda mutua para 15,000 familias en cuatro ciudades. El objetivo fue lograr llegar a las familias en los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos. Como complemento a estos proyectos, el BM patrocinó varios estudios del sector urbano en El Salvador y apoyó la evaluación de impacto de los proyectos habitacionales de FUNDASAL.

El BCIE apoya esfuerzos del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Urbanos (CCVAH) para generar mecanismos de financiamiento sostenible y una política de desarrollo territorial que contribuya a mejorar el desarrollo sostenido. El PNUD ha apoyado varios estudios del sector vivienda, entre ellos el de asentamientos precarios urbanos, mencionado anteriormente y ejecutado por FUNDASAL, así como el estudio nacional sobre pobreza urbana como base para expandir el Programa Comunidades Solidarias a los asentamientos urbanos en todo el país. Actualmente apoya la elaboración de una nueva medición de la pobreza multidimensional.

El Programa Conjunto de Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles (PC) —apoyado por las agencias PNUD, ONUDI y ONU-Habitat— está contribuyendo a la formación de mecanismos a través de mercados inclusivos en la cadena de valor de la vivienda que permitan reducir el déficit habitacional. Se han aprobado algunas leyes importantes que permitirán contribuir a la política habitacional como resultado de este apoyo.

2.4.7 Costos y duración de procesos en producción de vivienda

Debido a que la autorización de nuevos proyectos habitacionales en el país no se encuentra centralizada en una sola institución, todos los procesos y trámites se deben realizar mediante diferentes gestiones en una diversidad de instituciones. En el esquema 3 se muestra el proceso de los trámites y autorizaciones para la ejecución de un proyecto habitacional. Se puede observar que desde su concepción estos trámites pueden demorar en caso extremo hasta dos años. Dependiendo de la magnitud del proyecto, estos tiempos pueden ser menores. El mayor cuello de botella para proyectos habitacionales se encuentra asociado a los trámites y aprobaciones por parte del MARN.

Con relación a los costos o pagos generados para las aprobaciones en las diferentes instituciones, se ha estimado que estos pueden alcanzar hasta un 3.5% del valor de la inversión. Con respecto a la proporción de costos administrativos en la producción de vivienda, se estima en un 30% del 15% que representan los costos de administración del proyecto (tabla 5).

2.4.8 Pasos para la adquisición de vivienda

En el esquema 4 se muestran los pasos involucrados en los procesos para la adquisición de una vivienda cuando esta ya ha sido comercializada por el constructor. Estos trámites generalmente son realizados por el beneficiario de la vivienda y toman un plazo promedio de cuarenta días para completarlos, los cuales pueden depender de la ubicación geográfica en que esté localizada la vivienda. Para la cuantificación de los costos de los trámites por servicios en las diferentes instituciones, se ha valorado dos tipos de inmuebles. Los valores pueden variar entre un 2% y un 2.2% del valor de la vivienda, tal como se muestra en la tabla 6.

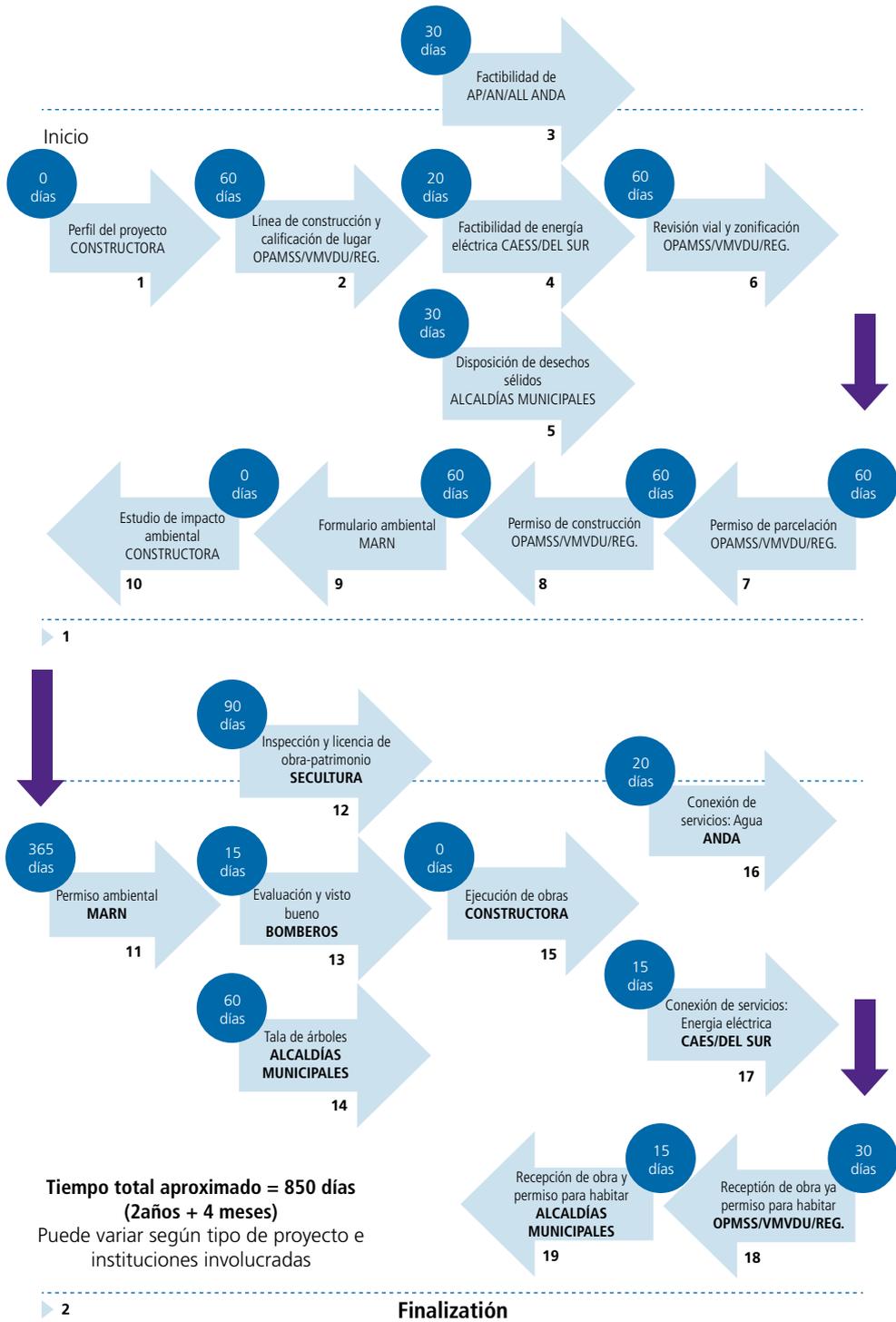
Estos precios coinciden con el análisis efectuado por el BID¹³, en el cual se concluye que para San Salvador los costos legales vinculados con la construcción de una vivienda representan un 2% del valor del inmueble. Sin embargo, este estudio estima que el plazo que se demoran los trámites para la ejecución de un proyecto habitacional es de aproximadamente noventa días.

2.5 ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) DE POLÍTICAS Y MARCOS INSTITUCIONALES

Fortalezas

- a. Se cuenta con el VMVDU como ente rector especializado que coordina el ordenamiento y el desarrollo territorial, así como el sector de la vivienda y asentamientos humanos, lo que permite la existencia de una relación positiva con las diferentes oficinas regionales de planificación territorial para la incorporación oportuna de planes y programas destinados a la vivienda e infraestructura básica.
- b. Existe una gran experiencia acumulada en la ejecución de proyectos e investigaciones sobre la vivienda social que han sido un modelo en la región. Esto ha permitido la apertura para la consulta de los diferentes sectores económicos y sociales, de los planes y programas de suelo, vivienda e infraestructura.
- c. Se ha desarrollado una capacidad técnica en formulación y actualización de normas de vivienda y en proyectos experimentales con materiales de construcción alternativos. Esto ha permitido la realización de cambios y mejoras en el marco legal, con el propósito de realizar una atención más adecuada hacia los sectores vulnerables de la población.
- d. Existe un gran número de operadores del sector privado que, con y sin el apoyo del sistema de financiamiento gubernamental, proveen lotificaciones, urbanizaciones y vivienda en gran escala, lo que sobresale en Centroamérica.

Esquema 3. Duración del proceso de producción de viviendas



AP: agua potable; AN: aguas negras; ALL: aguas lluvias; REG: planes regionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes instituciones.

Tabla 5. Costos de producción de viviendas

COSTOS PARA LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE UNA VIVIENDA

Valor de venta del proyecto	\$53,000.00	24 UNIDADES=	\$1272,000.00
-----------------------------	-------------	--------------	---------------

DATOS PARA EL ANÁLISIS

24 viviendas unifamiliares

Area total del terreno = 24,831.27m²
equivalentes a 9,912.72v²

Area de construcción por unidad
habitacional 6833m²

Area lote tipo = 111m² eq. 158.82v²

Precio promedio de venta = \$53,000.00

Precio de m² de construcción =
US\$475.00c/m²

Precio por v² de terreno = US\$129.35c/
m²

Precio terreno rustico asumido =
US\$32.34c/v² = US\$223,540.08

Gasto estimado por trámites de aprobación	\$44,896.79	3.5%
---	-------------	------

Gastos trámites investigación preliminar, inspección, arras, promesa de venta, plano topo	\$1,200.00	3%
---	------------	----

SERVICIO	TASA	UNIDAD	Monto a pagar
----------	------	--------	---------------

Gastos trámites investigación preliminar, inspección, arras, promesa de venta, compra plano topográficos CNR (costo aproximado en US\$)	Suma Global	Suma Global	\$1,200.00
---	-------------	-------------	------------

TASAS DE OPAMSS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS	\$5,929.33	13%
---	------------	-----

SERVICIO	TASA	UNIDAD	Monto a pagar calculado para el proyecto
----------	------	--------	--

Para construcciones y parcelaciones habitacionales en general:		m ²	\$4,831.27
--	--	----------------	------------

Calificación del lugar	\$0.03	m ² área total de terreno	\$164.26
------------------------	--------	--------------------------------------	----------

Línea de construcción	\$0.05	m ² área total de terreno	\$241.56
-----------------------	--------	--------------------------------------	----------

Factibilidad de drenajes de aguas lluvias	\$0.05	m ² área total de terreno	\$222.24
---	--------	--------------------------------------	----------

Revisión Vial y Zonificación	\$0.08	m ² área total de terreno	\$386.50
------------------------------	--------	--------------------------------------	----------

Revisión de planos para otorgamiento de:		M ²	\$1,680.00
--	--	----------------	------------

Permiso de construcción y/o reparación, remodelación, reconstrucción mayor de 25m ²	\$0.60	m ² área total de terreno	\$1,008.00
--	--------	--------------------------------------	------------

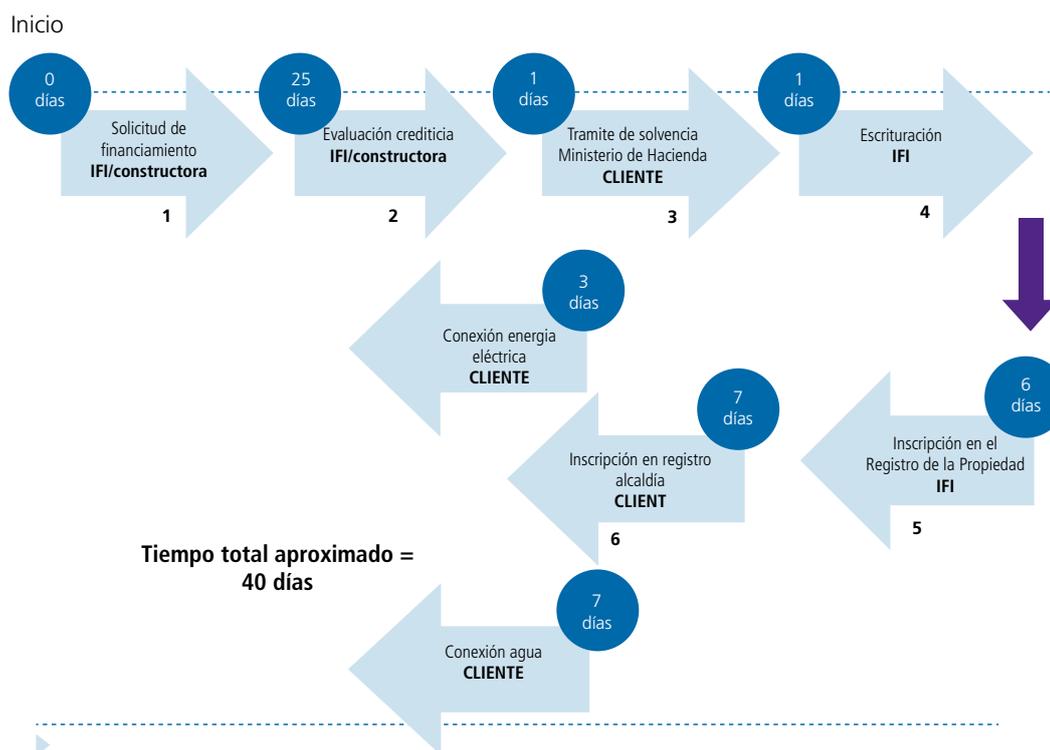
Permiso de urbanización	\$0.30	m ² área total de terreno	\$1,449.38
-------------------------	--------	--------------------------------------	------------

Tabla 5. Costos de producción de viviendas (continuación)

Recepción de obras de construcción	\$0.60	m ² área total de terreno	\$1,008.00	
Recepción de obras de urbanización	\$0.30	m ² área total de terreno	\$1,449.38	
TOTAL PAGOS EN OPAMSS			\$5,929.33	
TASA DE ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS			\$3,273.40	7%
Inscripción en el Catastro Municipal de Escrituras de Cualquier Naturaleza en donde se enajenen bienes inmuebles por cada inscripción \$0.50 por cada mil del valor del inmueble según se declare en la escritura	\$1,117.67	Suma global	\$1,117.67	
Compra de terreno			\$13.41	
Solvencia Inscripción Terreno			\$3.50	
24 ventas por cada una de las viviendas (y requiere solvencia municipal)			\$76.32	
Gestión del trámite para la emisión de solvencia municipal			\$3.50	
para permiso de parcelación	\$3.50		\$3.50	
para permiso de construcción	\$3.50		\$3.50	
para desmembración o inscripción proyecto en catastro municipal	\$3.50		\$84.00	
para permiso de habitar	\$3.50		\$84.00	
para conexión agua y energía	\$3.50		\$84.00	
PUBLICIDAD				
Vallas publicitarias (pago por instalación de valla)			\$200.00	
Pagos certificaciones, fiestas patronales entre otros				
PERMISO DETALA				
Permiso de tala de árboles en proyectos urbanísticos, por cada árbol			\$1,600.00	
TOTAL PAGOS EN ALCALDÍA MUNICIPAL			\$3,273.40	
PAGOS POR TRÁMITES EN ANDA			\$17,271.70	38%
Inspección cualquier conexión	\$12.92	Suma global	\$12.92	
Factibilidad y aprobación de planos	\$0.07	m ² área total de terreno	\$327.56	
Entronque o conexión zona urbana	\$167.88	Suma global	\$167.88	

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes fuentes.

Esquema 4. Duración de los procesos para la adquisición de viviendas



Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes fuentes.

Tabla 6. Costos de trámites para la adquisición de una vivienda

Valor de la vivienda: \$40,000.00

Costos	Valor en US\$	Porcentaje	Porcentaje respecto al valor de vivienda
Escritura de compraventa (honorarios de abogado)	\$200.00	22.84%	0.50%
Comisión por trámite de inscripción	\$25.00	2.86%	0.06%
Impuestos de transferencia (Ministerio de Hacienda [MH])	\$342.86	39.16%	0.86%
Derechos de inscripción de la propiedad en el CNR*	\$25.20	2.88%	0.06%
Derechos de inscripción de la hipoteca en el Registro de Propiedad CNR**	\$15.20	1.74%	0.04%
Inscripción del inmueble en alcaldía	\$21.00	2.40%	0.05%
Conexión eléctrica	\$78.49	8.96%	0.20%
Conexión AP	\$167.88	19.17%	0.42%
TOTAL	\$875.63	100.00%	2.19%
1.1	1.2	1.3	1.4
Derechos registrales anotación preventiva***	\$8.86	1.5	1.6
1.7	1.8	1.9	1.10

*Cuando el valor es inferior a \$28,571.43 es exento de impuesto.

**Este valor representa hipoteca cerrada; si es abierta, el valor corresponde a: US\$18.00.

***En caso de ser vivienda usada, este valor se incrementa.

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes instituciones (CNR, OPAMSS, ANDA).

Oportunidades

- Existe una amplia gama de instrumentos de cooperación técnica y disponibilidad de recursos financieros internacionales de entidades multilaterales, con el fin de mejorar la estructura, las políticas, los programas y los planes para la inversión en vivienda urbana y rural.
- Los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior continúan enviando remesas que mayormente se destinan a consumo; sin embargo, una parte creciente de las remesas (13%) se dirige a la inversión en el mejoramiento del parque habitacional.
- Se ha iniciado el proceso de la descentralización del ordenamiento territorial, así como de la modernización del Estado. Se continúan fortaleciendo los gobiernos municipales y la sociedad civil.
- Según el proceso lanzado por el VMVDU, la meta es que la nueva política de vivienda sea más que una política de gobierno y se convierta en una política de Estado.

Debilidades

- El marco regulatorio existente es anticuado y disperso, y mezcla funciones de diferentes instituciones. Esto es resultado de contar con un número considerable de leyes que se encuentran obsoletas, como la LUC, que no están acordes a las necesidades que demanda el mercado habitacional.
- Debido a la escasez de recursos destinados por el Gobierno Central, falta mayor integración de los planes de desarrollo del sector, lo que resulta en una planificación inadecuada del largo plazo.
- Se refleja una capacidad técnica limitada del personal operativo de las instituciones, sobre todo en los procesos de autorización de licencias de urbanización y construcción. Esto desincentiva a los sectores productivos y genera plazos más largos de autorización que acarrear costos adicionales que finalmente afectan los precios en la oferta habitacional.

Amenazas

- Los cambios en la administración pública alteran las políticas habitacionales diseñadas para contrarrestar de manera sostenible el déficit existente, poniendo en riesgo la continuación de programas y planes.
- El aumento en los riesgos ambientales ya sea por sismos o por los agudos efectos del cambio climático limita la actuación y la adaptación oportuna del gobierno en materia de políticas que permitan una adaptación adecuada y sostenible ante tales eventos.
- La falta de una coordinación de la gestión pública da cabida a que exista una incertidumbre en la gobernanza de los poderes del Estado (Ejecutivo,

Legislativo y Judicial), lo cual limita la adopción y la puesta en marcha de nuevas políticas en materia habitacional.

2.6 TEMAS TRANSVERSALES: MIGRACIÓN, GÉNERO, RIESGOS, VIOLENCIA URBANA Y OTROS

Parte de las políticas del GOES es dar un sólido enfoque de equidad de género, de igualdad de oportunidades y de trato respetuoso y responsable entre hombres y mujeres¹⁴. En el año 2011 se aprobó el Decreto N.º 645 sobre la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en el que, en su artículo 33, destaca:

El Estado deberá garantizar los mecanismos necesarios a fin de evitar cualquier tipo de discriminación, en la adquisición de inmuebles para vivienda, en igualdad de condiciones para mujeres y hombres.

Asimismo deberá crear programas especiales para facilitar el acceso a la vivienda a las mujeres cuando son las únicas responsables del hogar y destinar como bien de familia el inmueble para la vivienda.

El Salvador es uno de los países con mayor población viviendo en el exterior. De acuerdo a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), un tercio de la población vive fuera (2.3 millones de personas). El aporte que la diáspora ejerce en la economía local es tan fundamental que casi un 90 % del presupuesto de la nación equivale al flujo de las remesas que se envían. Dado este entorno, las políticas públicas dirigidas a este sector han incrementado en los últimos diez años. Es por eso que se creó el Vice ministerio para salvadoreños en el Exterior, exclusivo para la atención de la ciudadanía salvadoreña en el extranjero.

En materia de riesgos ambientales, El Salvador se encuentra en el primer lugar del índice de riesgo climático (CRI, por sus siglas en inglés) de los países más afectados para 2009, de acuerdo al estudio realizado por la ONG German Watch¹⁵. Estos datos ponen en evidencia que la vulnerabilidad del territorio por efectos del cambio climático ha progresado constantemente.

En vista de lo anterior, el país ha adoptado una serie de cambios en las políticas para la prevención de desastres. En 2012 se lanzó la Política Ambiental y de Reducción de Riesgos, que retoma aspectos importantes para el sector habitacional. Entre estos elementos, se destaca una ponderada consideración de los riesgos potenciales en los proyectos urbanísticos. Esto será una exigencia en los estudios de impacto ambiental de esos proyectos

y de los planes locales de ordenamiento territorial. Un segundo aspecto reconoce que para las familias en asentamientos precarios en ubicaciones inseguras y de mucha peligrosidad se han diseñado políticas de vivienda dirigidas a su reubicación progresiva en lugares más seguros.

La situación de seguridad ciudadana es uno de los temas importantes identificados por la población en las múltiples encuestas que se realizan. Este fenómeno social ha alcanzado dimensiones considerables en la agenda política del país y ha dado paso a que organismos multilaterales tomen atención a este tema

y hagan recomendaciones para que se instalen políticas públicas de prevención y convivencia ciudadana con el fin de disminuir los efectos de este problema¹⁶. En el caso de los desarrollos habitacionales ejecutados por instituciones públicas, estas han iniciado un proceso de implementación de un modelo de convivencia ciudadana y seguridad, con el fin de evitar que la parte social de estas comunidades sea susceptible a estos riesgos. Es necesario adoptar el tema de convivencia y seguridad ciudadana, así como los observatorios para la prevención del delito (mapeo de riesgo) en las normativas de los gobiernos y de las municipalidades.



Foto 1. XXXV Reunión de Ministros de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la región. Diciembre de 2011.
Fuente: Archivos VMVDU.



Foto 2. Entrega de Plan de Desarrollo Territorial para la Subregión Metropolitana de San Salvador. Junio de 2011.
Fuente: Archivos del VMVDU.

NOTAS FINALES

1. Hace una excepción a las asociaciones cooperativas o comunales campesinas.
2. Según se establece en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010–2014, del Gobierno del presidente Mauricio Funes.
3. En nota publicada en El Diario de Hoy del miércoles 13 de febrero del 2013, la CASALCO estima que apenas se construirán cinco mil viviendas.
4. En Decreto Ejecutivo N.º 16 del 31 de enero de 2012, se cambió el nombre de Instituto Libertad y Progreso a Instituto de Legalización de la Propiedad.
5. Decreto N.º 644 del 11 de marzo de 2011, Diario Oficial N.º 143, Tomo 392.
6. Antes Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).
7. Diario Oficial N.º 126, Tomo 392, del 6 de julio de 2011.
8. Definición adoptada por el Instituto Libertad y Democracia del Perú, organización fundada por De Soto.
9. Las variables socioeconómicas incluyeron: migración, tamaño y composición familiar, edad y género, niveles educativos, participación en organizaciones, ingreso familiar y per cápita, ocupación y empleo, y gastos familiares. Las variables habitacionales incluyeron: tenencia del suelo y de la vivienda, proceso de adquisición y financiamiento, proceso constructivo, participación familiar, costo del lote y de la construcción, pagos mensuales relativos a la vivienda, movilidad residencial, relación con el propietario o lotificador y satisfacción con la vivienda.
10. De acuerdo a datos del VMVDU, en su Sistema de Información de Lotificación se registra, entre legales e ilegales, un total de 934 lotificaciones con 175,493 lotes.
11. Según el V Censo Nacional de Vivienda de 2007 (DIGESTYC, 2008), el país contaba con un parque habitacional de 1,360,000 unidades.
12. Para mayor información, se puede consultar este vínculo: http://www.worldbank.org/en/country/elsalvador/projects/all?qterm=&lang_exact=English&os=20
13. En su investigación Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe.
14. Programa de Gobierno 2009–2014.
15. De acuerdo con el Global Climate Risk Index 2011, después de realizar un análisis anual durante los últimos diecinueve años, El Salvador aparece en la posición 17.
16. El gasto público para el 2010 alcanza los US\$766 millones equivalentes al 3.46% del PIB, de acuerdo a fuentes como AECID, SICA y PNUD

FINANCIAMIENTO DEL SECTOR HABITACIONAL

3.1 INTRODUCCIÓN

El financiamiento es uno de los principales vínculos dentro de la cadena de valor del sector de la vivienda tanto para nuevas unidades como para la adquisición y mejora de estas. Las condiciones del financiamiento se vuelven un detonante para la dinamización y la movilización de capitales al mercado de bienes raíces e impacta el desarrollo del sector vivienda.

En este capítulo se realiza un análisis de la incidencia de flujos económicos que tiene el sector financiero hacia la vivienda, tanto para el sector formal como para el informal, este último representado en su mayoría por la población de menores ingresos, tradicionalmente asociada a limitaciones en el acceso a las oportunidades de financiamiento en condiciones apropiadas.

Se muestra la importancia del financiamiento, partiendo del marco regulatorio y de una revisión de los flujos financieros destinados a la vivienda en sus variadas modalidades. Se realiza una descripción de los actores que participan en su desarrollo y la importancia que estos desempeñan. Dada su incidencia en el sector habitacional, se revisan los programas de subsidio de las instituciones del gobierno y su impacto en el sector vivienda.

El capítulo finaliza con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del sector financiero de la vivienda. Igualmente, se revisan los temas transversales, en particular la influencia que tiene la migración y las remesas en la financiación de la vivienda. En la sección de anexos se detallan las líneas de acción sugeridas para el tema abordado aquí.

3.2 LA ECONOMÍA NACIONAL Y EL SECTOR DE LA VIVIENDA

En los últimos cincuenta años, El Salvador ha registrado una tasa de crecimiento por cápita promedio de apenas

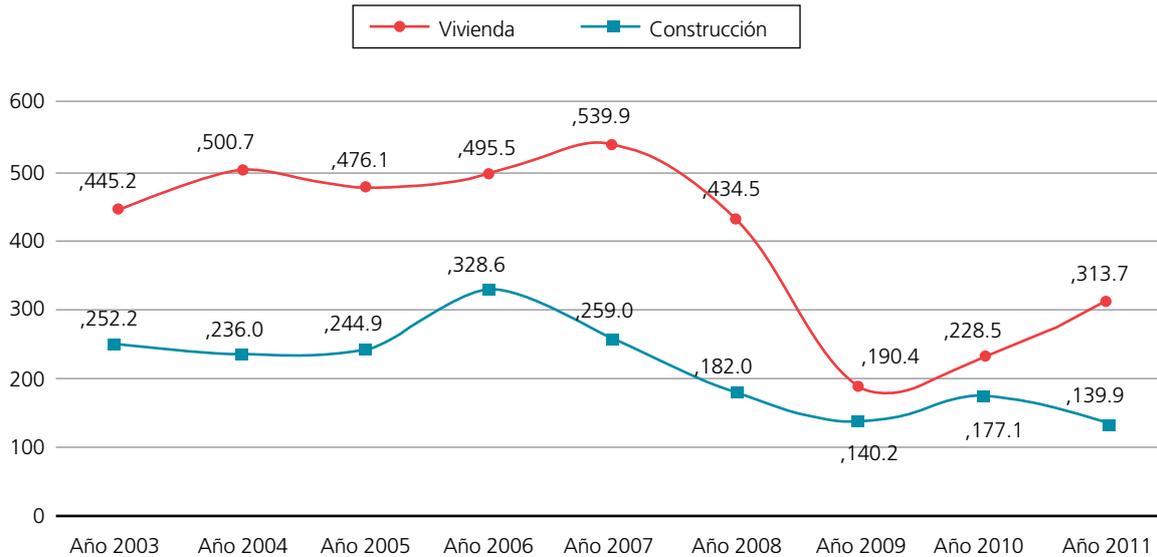
1.1%. Para los años 2011 y 2012, el país se ubicó entre los cuatro países de menor crecimiento de América Latina y el Caribe. Según el Informe sobre el Desarrollo Humano de El Salvador 2010 (PNUD, 2010), este bajo crecimiento es consecuencia de múltiples factores que han generado desequilibrios macroeconómicos.

Este contexto repercute en los diferentes sectores económicos y productivos del país. De igual forma afecta en el sector vivienda y la construcción, los cuales se han vuelto más vulnerables debido a la crisis financiera global. Como resultado, se han generado políticas crediticias más restrictivas para el desarrollo de la vivienda y su adquisición. En el caso salvadoreño, se suma otro factor importante: la internacionalización de la banca, pasando los activos de la banca nacional a conglomerados financieros internacionales, lo que le da un matiz diferente a las metodologías crediticias.

Entre 2007 y 2012, el país experimentó una caída continua en el crédito para el sector habitacional y, más ampliamente, para el sector construcción. Esta caída ha sido debido a la baja demanda en la adquisición de vivienda nueva y a modificaciones en las políticas crediticias. En el caso de los préstamos a la vivienda, se sufrió una fuerte contracción entre 2008 y 2009, aunque muestra signos de recuperación sin llegar todavía a los niveles que gozaron en años anteriores. El gráfico 1 presenta la tendencia que ha tenido este sector en términos financieros.

El mismo desempeño se puede evidenciar cuando se analiza el PIB, el cual ha mostrado altibajos en los últimos años (gráfico 2). Sin embargo, desde 2007 las cifras de crecimiento han sido negativas, aunque en 2012 se revirtieron y alcanzaron cifras positivas. El Banco Central de Reserva (BCR) destaca que para el tercer trimestre de 2012, señala que la actividad de construcción creció en 1.7%, porcentaje menor en 6.3 puntos porcentuales a la variación anual de 2011 para el mismo período (8%).

Gráfico 1. Créditos de vivienda y construcción (2003–2011). Sistema financiero



Fuente: Elaboración propia con datos de SSF.

Según los datos, se evidencia la correlación entre el desempeño del sector financiero de la vivienda con la dinámica económica del país. Esto se debe, en gran medida, al arrastre económico que posee el sector vivienda con el resto de sectores productivos, dados los encadenamientos económicos presentes en el sector.

3.3 EL SECTOR FINANCIERO

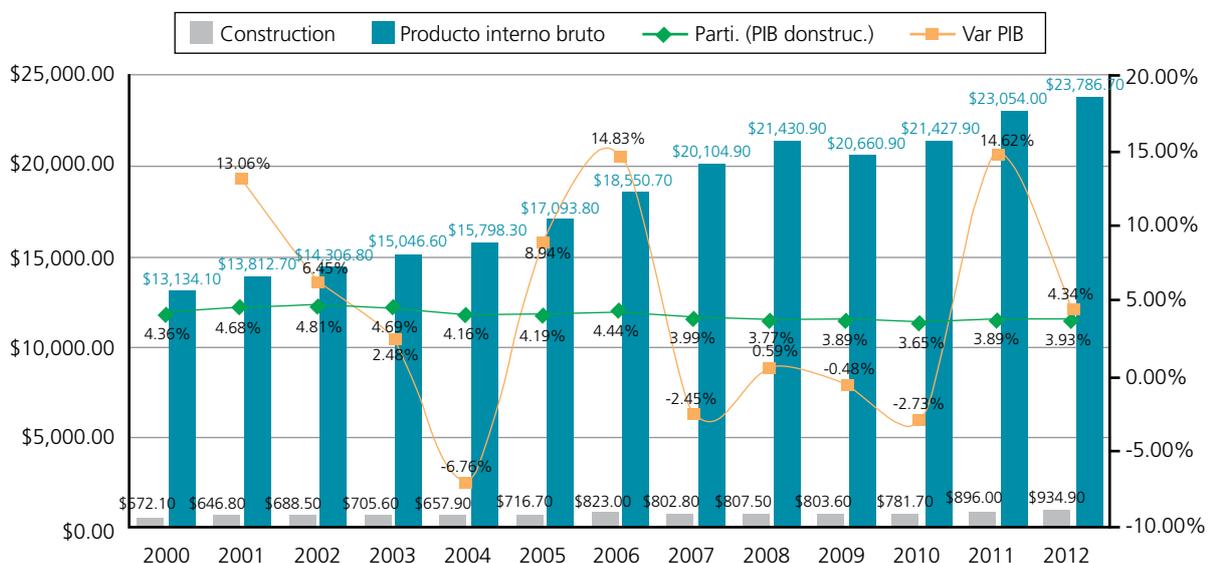
3.3.1 Marco legal y regulatorio del financiamiento habitacional formal

El sistema financiero es posiblemente el sector económico más regulado por el Estado, y posee una dinámica ágil debido, en parte, a su internacionalización en los años

recientes. Como en el caso de otros países de la región, en El Salvador los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo se nacionalizaron en 1980. Diez años después, en 1990, el proceso se revirtió y el GOES puso en marcha la privatización del sector financiero, la cual fue acompañada por diversos cambios legales.

La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador de 1991 incluyó la prohibición de financiar directamente o indirectamente al Estado y la eliminación de la facultad para fijar el tipo de cambio y las tasas de interés, quedando estos a merced de las fuerzas del mercado. La Ley de Integración Monetaria de enero de 2001 implantó el uso del dólar estadounidense

Gráfico 2. Comportamiento del PIB nacional y del sector construcción



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCR.

como moneda de curso legal y estipuló que todas las operaciones bancarias y financieras se denominaran en esa moneda.

A partir de enero de 2011, se realizaron reformas en materia de regulación y supervisión del sistema financiero, se promulgó la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero y se creó la SSF como una institución de derecho público integrada al BCR. Esta ley faculta a la SSF supervisar el mercado de valores, el sistema de ahorro para pensiones, el sistema de pensiones público y otros sistemas previsionales. El financiamiento habitacional forma parte integral de la oferta financiera que comercializan las diferentes entidades y está sujeta a la aplicación de las diversas leyes y normas del sistema financiero nacional.

Cabe resaltar las cinco leyes que se aplican a las instituciones financieras que participan en el mercado habitacional. La finalidad de esta legislación es propiciar el cumplimiento de los estándares y facilitar una efectiva supervisión que permita una adecuada gestión de los riesgos a los que el sistema financiero está expuesto. Estas leyes son: (a) Ley de Bancos, (b) Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, (c) Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la MYPE Rural y Urbana, (e) Ley de Sociedades de Seguros y (e) Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Adicionalmente, existe una serie de normativas que regulan las operaciones financieras, sobre todo en lo que se refiere a sus procesos contables para los bancos, cooperativas y sociedades de ahorro y crédito¹.

El sector cooperativo no se encuentra regido por la SSF, sino por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), establecido en 1969 como el ente rector². De igual forma y como parte del andamiaje regulatorio y legal, toda organización que presta estos tipos de servicios que estén o no enmarcados en las regulaciones anteriores se registrará por las disposiciones contenidas en el Código de Comercio.

3.3.2 Instituciones financieras que operan en el mercado habitacional: bancos, financieras, empresas estatales

En El Salvador actualmente operan diez bancos privados, dos estatales, cinco cooperativos, dos asociaciones de ahorro y crédito, nueve instituciones públicas de crédito, una sociedad hipotecaria y más de cien cooperativas. Los diez bancos privados son: Banco Agrícola, Citibank, HSBC, G&T Continental, Promérica, Scotiabank, ProCredit, Azteca, Banco de América Central y Banco Industrial, todos de capital extranjero. Los bancos estatales son: Banco Hipotecario y Banco de Fomento Agropecuario. Los cinco bancos cooperativos son: Multi

Inversiones, Banco de los Trabajadores, Izalqueño, Primer Banco de los Trabajadores y Asociación Vicentina. Las dos sociedades de ahorro y crédito son: Credicomer e Integral.

Las nueve instituciones públicas de créditos son: FSV, Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), FONAVIPO, Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA), BANDESAL, BCR, Instituto de Garantía de Depósitos (IGD), Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI), Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN). Todas estas instituciones son supervisadas por la SSF. Dentro del sistema financiero y de forma especial, existe La Hipotecaria como sociedad exclusiva que ofrece los servicios de créditos hipotecarios. Este sistema financiero presenta una oferta diversa de productos a través de líneas de crédito tanto para construcción como para adquisición, mejora o ampliación de viviendas.

Según datos de la SSF, a diciembre de 2012, las entidades supervisadas (bancos privados, públicos y asociaciones de ahorro y crédito) contaban con un saldo de cartera de vivienda por US\$2,192 millones; y en el caso del sector construcción, con US\$373 millones. El saldo para el sector vivienda en las cooperativas era de US\$143 millones, un 13% de su cartera de créditos activos; y de US\$34 millones para el resto del sector de la construcción (2011). Esto indica que existen grandes posibilidades de potenciar el crecimiento del sector cooperativo.

El sector no gubernamental cuenta con más de cien cooperativas, cajas de créditos, asociaciones de ahorro y ONG dedicadas al microfinanciamiento, las cuales conforman una red diversa y amplia, dada su cobertura territorial en el país.

Además del Banco Hipotecario y del Banco de Fomento Agropecuario, el sector público incluye a dos entes especializados en el sector habitacional: FONAVIPO y FSV; y un ente de segundo piso: BANDESAL, descritos en el capítulo anterior.

FONAVIPO se creó como sucesor del IVU y de la FNV para apoyar a las familias de menores recursos, cuyos ingresos mensuales sean inferiores a cuatro salarios mínimos del comercio e industria. Desde su creación en 1992, FONAVIPO ha entregado US\$329.30 millones en créditos y US\$115.2 millones en subsidios, y ha beneficiado a 189,386 familias en 19 años, lo que equivale a 9,968 familias por año. Además apoya créditos para vivienda completa y mejoramiento de vivienda, subsidios para adquisición, escrituración de hipotecas y financiamiento para adquirir terrenos para la

construcción de viviendas. Con el programa de créditos, actúa como banco de segundo piso, aportando recursos a través de una red de 64 instituciones de crédito.

El FSV presenta una cartera de US\$1,870 millones, con un 90% de su distribución a clientes con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos. Además, el FSV ejecuta la entrega de devoluciones por cotizaciones (captación que fue eliminada con el nacimiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones [APF]). Hasta 2011, había traspasado un monto de US\$106 millones. De forma paralela al financiamiento para una casa nueva, sus colocaciones para 2011 fueron de US\$36.2 millones.

El BANDESAL, que sucede al BMI, promueve, con apoyo financiero y técnico, el desarrollo de proyectos de inversión viables y rentables de los todos los sectores productivos del país. En el sector vivienda, el BANDESAL actúa como instancia de segundo piso, proporcionando recursos a las diferentes instituciones financieras para que puedan otorgar créditos para la producción y mejoras de la vivienda. Con las recientes modificaciones de su ley, se ha establecido el FSG, para otorgar garantías a los diferentes sectores económicos. Esto puede representar una oportunidad para crear un programa exclusivo de garantías para los créditos hipotecarios.

En menor escala y dado el cambio en su estrategia de negocios, al ser una institución de economía mixta, el Banco Hipotecario es un aliado natural para la oferta de créditos hipotecarios para vivienda, aunque con ciertas limitaciones debido a su bajo fondo patrimonial y su focalización en créditos hipotecarios a las micro y pequeñas empresas. Datos de 2012 de la SSF registran en sus activos una cartera de US\$81 millones.

3.3.3 Instituciones microfinancieras, fondos comunitarios, asociaciones de ahorro y mecanismos no convencionales

Una de las principales dificultades para atender y solucionar el déficit habitacional de la población que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza es la limitada oportunidad de optar a servicios financieros en condiciones apropiadas. En su mayoría, esta población mantiene una economía informal que restringe la verificación de sus ingresos y repercute en la falta de una garantía real (a menudo, por falta de un título de propiedad), lo que limita el otorgamiento del crédito. Aunado a estos aspectos, cabe mencionar que la falta de creatividad del sector financiero privado para atender a la población de menores ingresos es una dificultad que limita la inclusión financiera de esta población.

Partiendo de que la vivienda es un proyecto familiar, una de las soluciones que ha tenido éxito en muchos

países de la región es el apoyo estatal al otorgamiento de un microcrédito en condiciones especiales, con montos y plazos que permitan un endeudamiento de acuerdo a los niveles de ingresos que poseen los hogares. Ello ha permitido iniciar con la construcción de lo básico y que, posteriormente, de acuerdo al cumplimiento de sus obligaciones, puedan seguir ampliando sus viviendas de manera progresiva.

Según los registros que recopila la Revista Micro Enfoque³, en el país operan 15 cooperativas de ahorro y créditos, 16 cooperativas del sistema de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), 15 fundaciones y ONG, 2 instituciones públicas de crédito, 48 Cajas de Crédito del sistema de la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores (FEDECREDITO) y 7 Bancos de los Trabajadores, que realizan servicios financieros por medio del microcrédito. Sin embargo, no todas estas instituciones otorgan crédito para la vivienda, debido a que un alto porcentaje de estas basa su enfoque de negocios en el financiamiento del comercio y de la agricultura.

Conforme a los resultados que muestra la Revista Micro Enfoque para 2010, el crédito destinado a la vivienda alcanzó una cifra de US\$64 millones, con un promedio aproximado de crédito de US\$5,900. Estas cifras muestran que el destino de estos créditos es, en su mayoría, para realizar mejoras o remodelaciones a la vivienda, ya que no son suficientes para la compra de una casa nueva o usada.

Considerando que más del 85% del déficit habitacional es cualitativo y que este se concentra en el 65% de la población en pobreza extrema y en pobreza relativa cuyos ingresos son menores a dos salarios mínimos, es un reto enorme potenciar programas de financiamiento de microcrédito. De esta forma se podrá alcanzar mayores niveles de participación en el mercado financiero de la vivienda.

3.3.4 El papel de las remesas en el financiamiento de la vivienda y mejoras

La población salvadoreña en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos, ha crecido de forma continua y significativa en las últimas décadas. En parte, eso es un resultado de los lazos creados entre la generación que emigró durante la guerra desde los años ochenta. De acuerdo al censo económico de los Estados Unidos, en el año 2012, 50.5 millones de hispanos habitan en ese país. Los salvadoreños conforman el cuarto grupo más grande, con 1.6 millones de habitantes⁴. El BM también reporta que el corredor migratorio El Salvador-Estados Unidos se encuentra entre los principales a nivel mundial, ocupando la posición número 22.

A lo largo del tiempo, el país ha tenido una trayectoria ascendente en los ingresos por remesas familiares. En el año 1999, las remesas tuvieron un valor de US\$1.3 mil millones que se triplicaron a finales de 2011 (gráfico 3). Debido a la crisis financiera global, solamente en 2009 se tuvo un crecimiento negativo de remesas, de -9.5%, producto del incremento del desempleo en los Estados Unidos. Esta tendencia en el desempleo significó una pérdida de cerca de 9 millones de puestos de trabajo entre 2008 y 2009. En el caso de los hispanos, a finales de 2009 había 938,000 empleados menos que al cierre de 2007 (BCR, 2011).

Como resultado de estas tendencias, las migraciones y las remesas se han convertido en variables de mayor incidencia en la dinámica nacional, llegando las remesas (US\$3,911 mil millones a 2012) a representar un poco más del 93% del Presupuesto General de la Nación y un 16.4% del PIB nacional.

Las remesas han tenido un impacto significativo en el financiamiento habitacional, especialmente para la vivienda de interés social, debido a que la gran mayoría de los salvadoreños receptores de remesas pertenecen a los sectores económicos más vulnerables. Se estima que casi el 90% de este flujo monetario recibido en remesas es utilizado en el consumo directo de las familias: medicinas, alimentación, vestuario y educación. Después de estos, la prioridad es la vivienda, ya sea su compra, su ampliación o su reparación. Esto se refleja en la encuesta que realizó el Centro de Opinión Pública de la Universidad Francisco Gavidia (UFG) en 2006 sobre el uso y los destinos de las remesas, donde se confirmó que entre el 8% y el 13% de las remesas se utiliza para el pago de vivienda o para la inversión en ella. A través de

su línea Vivienda Cercana⁵, el FSV financió un total de 259 créditos por US\$6.62 millones en 2011.

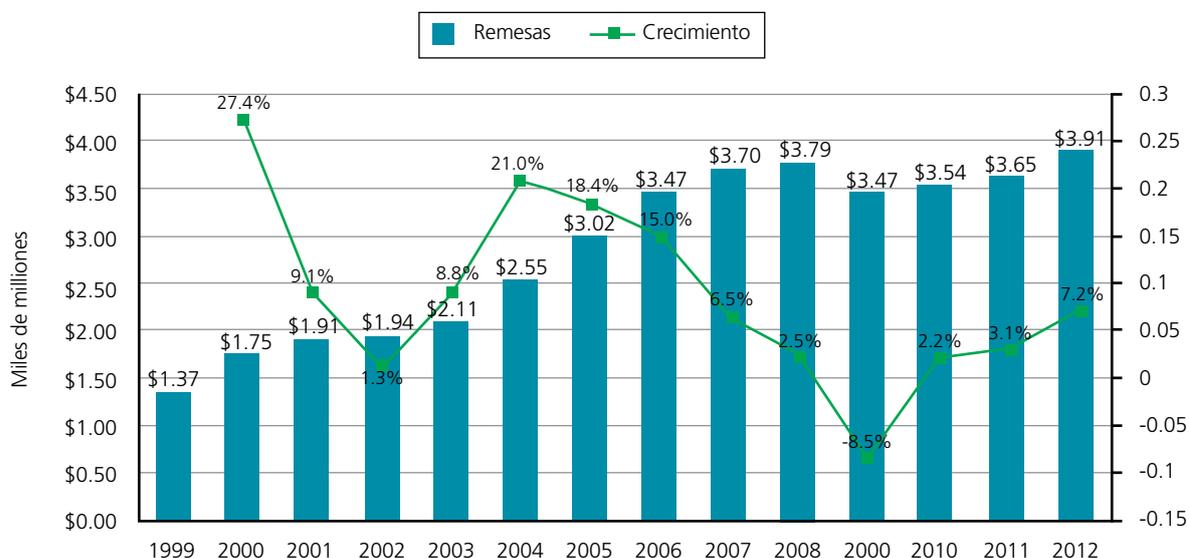
Se tiene poco registro del volumen monetario de remesas que se destina a la inversión en vivienda, ya sea vía el financiamiento de las instituciones financieras o por medio de recursos propios. Sin embargo, se puede realizar una estimación aproximada de acuerdo a los porcentajes antes descritos, los cuales pueden estar movilizándolo un flujo económico aproximado de US\$300 millones para la vivienda. Queda en evidencia que los principales gastos están relacionados a la sobrevivencia de los hogares, y dejan de lado la inversión en negocios, la compra de casas o el ahorro.

3.3.5 Organizaciones no gubernamentales: FUSAI, FUNDASAL, HPH

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el país existe una larga tradición de ONG dedicadas a investigar, apoyar y financiar unidades habitacionales para las familias de menores ingresos, muchas de ellas con la participación activa de la familia y la comunidad. En esta sección se agrega información pertinente sobre la actuación de las tres de mayor tamaño en el sector habitacional, que han contribuido de forma significativa al financiamiento de nuevas viviendas y a ampliaciones de las ya existentes. Estas organizaciones son:

- FUNDASAL. En los últimos 40 años⁶, la fundación ha ejecutado 282 proyectos habitacionales, ha financiado la construcción o el mejoramiento de 44,868 viviendas equivalentes a 1,117 unidades por año y ha beneficiado a 267,650 personas. Esto representa un 3% del parque habitacional. También promueve Credihábitat para la construcción,

Gráfico 3. Evolución de las remesas en El Salvador (1999–2011)



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCR.

la compra o la mejora de vivienda, la compra de lotes o la legalización de terrenos con vocación habitacional y la introducción de servicios básicos. Al cierre de 2009, Credihábitat contaba con un saldo de cartera de US\$1.05 millones.

- b. *FUSAI*. En la actualidad, el patrimonio de FUSAI está invertido en ocho empresas, dentro de las cuales destacan la marca Integral, con presencia en El Salvador, Guatemala y México; y el FPH. Creada por FUSAI, Integral se ha especializado en el microfinanciamiento y el 25% de su cartera se enfoca en el crédito para la compra de vivienda nueva o usada, la construcción de vivienda individual y la compra de lote, así como en el mejoramiento de vivienda y la ampliación o la introducción de servicios básicos. Estos productos llevan un fuerte componente de asistencia técnica. A diciembre de 2011, Integral reportó una cartera en el sector vivienda de US\$14.5 millones. El FPH ha otorgado 8,889 créditos individuales para la vivienda.
- c. HPH El Salvador. Hasta 2012, financió 14,670 soluciones habitacionales y benefició a más de 73,350 personas, con una cartera total de más de US\$21 millones⁷. Dentro de sus programas se destacan el financiamiento para la vivienda, el voluntariado, la atención a desastres, proyectos integrales y la educación financiera. En diciembre de 2010, esta presentaba una cartera de US\$14.9 millones, de los cuales el 9% se destinó para el mejoramiento de la vivienda y el 91% restante se utilizó para la adquisición y la construcción de vivienda in situ. Todo esto ha contado también con el acompañamiento de asistencia técnica.

3.3.6 Mercado de hipotecas: oferta, condiciones de préstamos, disposiciones legales, garantías, derechos de propiedad

La vivienda es uno de los activos familiares caracterizado por ser un bien duradero y, generalmente, el más importante, cuyo precio es muy superior a los ingresos de los potenciales demandantes. Por esta razón, la adquisición de vivienda puede resultar viable únicamente mediante la oferta de recursos financieros de largo plazo a través de un préstamo hipotecario. Esto permite amortizar en el tiempo el peso que dicho precio ejerce sobre el ingreso familiar, logrando la viabilidad para que las familias puedan adquirir ese bien. No obstante, tales créditos plantean el reto, desde la perspectiva de riesgo, de cómo hacerlos viables financieramente desde el punto de vista de sus plazos y de la administración del riesgo en que incurrir.

Para abordar el tema de la disponibilidad de financiamiento hipotecario a largo plazo, es conveniente realizar una segmentación de la oferta, teniendo en

cuenta la disponibilidad de pago de la población beneficiaria, lo cual dependerá en parte de la clasificación de la actividad productiva en la que participa. Esto es determinante para establecer sus posibilidades de acceso al financiamiento, ya sea por el sistema financiero tradicional, las instituciones financieras públicas, las microfinancieras o las ONG ya mencionadas. En el caso de que la familia posea ingresos menores a dos salarios mínimos, las posibilidades de ser sujeta de crédito para una vivienda completa son muy difíciles.

Sin embargo, existen otros factores determinantes en el mercado hipotecario. Una porción de la oferta para préstamos hace parte de otra serie de requisitos, dentro de los que destacan: garantías reales, condición de empleo que posea la persona solicitante (si pertenece al mercado formal o informal) y tenencia legal de su propiedad, la cual debe estar inscrita en el catastro nacional. Dentro de la oferta de los bancos, destacan los créditos para compra de vivienda nueva y usada, de lote o de terreno, y para construcción, remodelaciones y refinanciamientos. En el caso del FSV su oferta de crédito es más amplia (apartado III.3.2).

A fin de conocer diversas perspectivas y contextos con los que opera el mercado financiero hipotecario nacional, la tabla 7 refleja las diferentes condiciones o requisitos que se manejan para estos créditos, y se considera a los bancos, el FSV, las microfinancieras y una empresa no bancaria que se dedica exclusivamente al crédito hipotecario.

3.3.7 Prácticas actuales de financiamiento: volúmenes, desembolsos y carteras

Si bien el mercado de crédito hipotecario de El Salvador ha tenido sus limitaciones a lo largo de su historia, como resultado de los Acuerdos de Paz en enero de 1992 se puso en marcha el Plan de Reconstrucción Nacional que incluyó un programa de estabilización macroeconómica, así como el fortalecimiento del sistema financiero y de sus entes de control. Este programa adoptó políticas de prevención de riesgo en el sistema financiero basadas en las mejores prácticas internacionales.

El desarrollo de instrumentos financieros especializados en la generación y la captación de fondos para el financiamiento de largo plazo no se ha profundizado tan grandemente en el país. Como ejemplo se pueden mencionar los fondos que provienen de recursos propios o de las diferentes casas matrices que inyectan capital para este financiamiento. Otro ejemplo es la inversión de títulos en la bolsa de valores y la captación de recursos por parte del público. El 96% del volumen de estas captaciones alcanza un vencimiento de apenas un año⁸, lo que genera un descalce en los plazos de estas operaciones. Esto también responde al grado de liquidez

Tabla 7. Oferta financiera para créditos de vivienda

Institución características	Bancos	FSV	IMF	La Hipotecaria
Sector formal				
Prima (<i>down payment</i>) %	10%	3–10%	5–15%	10%
Plazo	30 Años	30 Años	3 Años – 25 Años	30 Años
Monto mínimo	\$10,000.00	N/A	\$200.00	N/A
Monto máximo	N/A	\$75,000.00	\$25,000.00	\$120,000.00
Garantía	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros
Tasa de interés	Desde 6.95%	6%–9.25	Desde 12.00%	Desde 6.75%
Comisiones	Por otorgamiento, en el caso de construcción por administración de desembolso	N/A	Por otorgamiento, en el caso de construcción por administración de desembolso	Por otorgamiento
Seguros	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños
Edad máxima	69 años	69 años	69 años	69 años
Estabilidad laboral	1 año comprobable	6 meses comprobables	6 meses comprobables	1 año comprobable
Otros	Empleados, profesionales por cuenta propia, empresarios salvadoreños	Trabajadores adscritos a los sistemas de pensiones público y privado, o al sistema provisional de la Fuerza Armada (IPSFA); residentes legales en el exterior, personas que reciben remesas o ingresos provenientes de empresas en el extranjero	Crédito orientado a facilitar el acceso a vivienda propia a los micro y pequeños empresarios, y a empleados de bajos ingreso	Ser empleado de empresa privada o institución pública
Evaluación de pago	Capacidad de pago para responder a la obligación de contratar	Capacidad de pago para responder a la obligación a contratar	Comprobar que posee una fuente de fondos para el pago de sus cuotas	Capacidad de pago para responder a la obligación a contratar
Sector informal/ingresos variables				
Prima (<i>down payment</i>) %	N/A	10%	5%–15%	N/A
Plazo	N/A	25 Años	3 Años – 25 Años	N/A
Monto mínimo	N/A	N/A	\$200.00	N/A
Monto máximo	N/A	\$75,000.00	\$25,000.00	N/A
Garantía	N/A	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	N/A

Tabla 7. Oferta financiera para créditos de vivienda (continuación)

Institución características	Bancos	FSV	IMF	La Hipotecaria
Tasa de interés	N/A	8.0%–12.0%	Desde 12.00%	N/A
Comisiones	N/A	N/A	Por otorgamiento, en el caso de construcción por administración de desembolso	N/A
Seguros	N/A	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños	N/A
Edad máxima	N/A	69 Años	69 años	N/A
Estabilidad laboral	N/A	6 meses comprobables	6 meses comprobables	N/A
Otros	N/A	Residentes legales en el exterior, personas que reciben remesas, o ingresos provenientes de empresas en el extranjero, micro empresarios y personas con ingresos variables	Crédito orientado a facilitar el acceso a vivienda propia a los micro y pequeños empresarios, y a empleados de bajos ingreso y personas con ingresos variables	N/A
Evaluación de pago	N/A	Capacidad de pago para responder a la obligación a contratar y realizar ahorro previo de 3 a 18 meses	Comprobar que posee una fuente de fondos para el pago de sus cuotas	N/A

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SSF, el FSV y la Revista MicroEnfoque.

con el que a determinada fecha cuentan las diferentes instituciones financieras, especialmente los bancos.

Existen casos aislados de utilización de mecanismos alternos, tal como el de las emisiones de bonos a largo plazo a través de la bolsa de valores con el fin de adquirir fondos económicos para calzar las operaciones. El FSV utiliza certificados de inversión que se negocian en la bolsa de valores. Otro caso es el empleado por La Hipotecaria⁹ por medio de la titularización de préstamos hipotecarios residenciales. De acuerdo al informe de clasificación de Fitch Rating, registrado en los archivos públicos de la SSF, La Hipotecaria ha realizado en el país operaciones por US\$12.5 millones con este mecanismo.

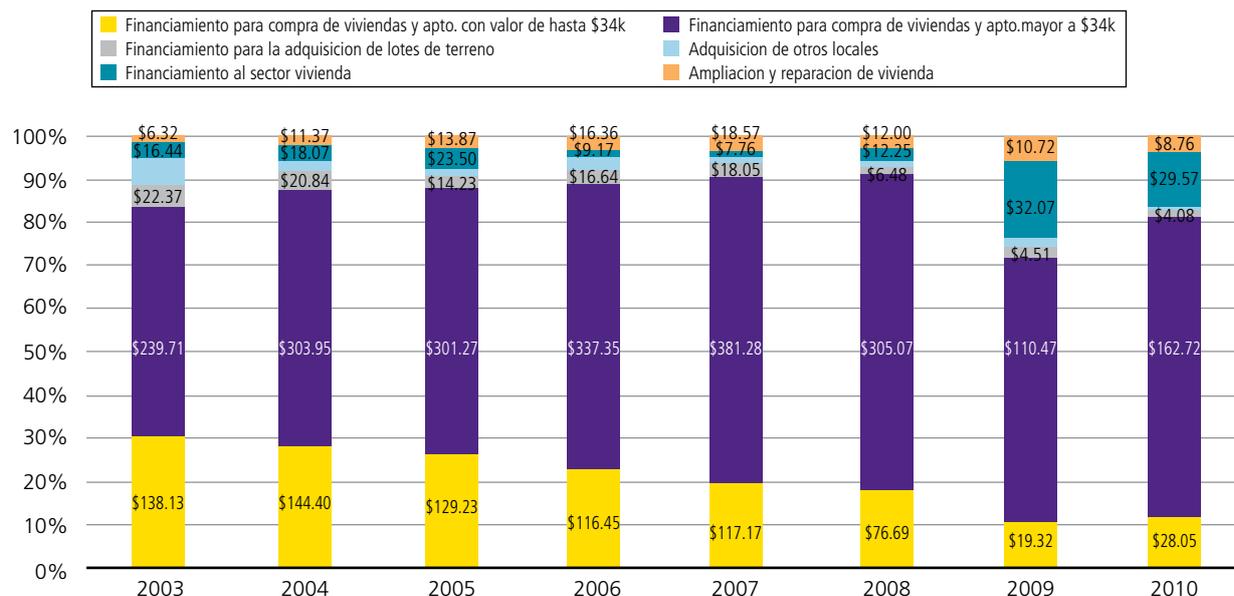
De igual forma a lo antes descrito, el mercado financiero ha experimentado transiciones en los volúmenes de colocación de crédito, los cuales han variado a lo largo de la última década, con una baja considerable en las colocaciones a partir de 2008. Sin embargo, se observa que las colocaciones menores que US\$34,000 en créditos de vivienda se han reducido año con año (gráfico 4).

Esta realidad se comprueba al observar las cifras de los refinanciamientos hipotecarios, cuya participación ha pasado de un 3.6% en años anteriores hasta alcanzar un 17.7% en 2009, lo que representa un crecimiento de hasta un 165%. Esto implica que el crecimiento en la colocación de créditos a nuevos beneficiarios es muy bajo o por debajo de lo experimentado en años anteriores.

3.3.8 Mercado de alquileres por estratos socioeconómicos

Según estimaciones para 2011 de la EHPM, la cantidad de hogares a nivel nacional asciende a 1,592,633 unidades. De acuerdo al tipo de vivienda, la mayor participación de la población, un 94%, corresponde a los hogares que habitan en casa privada, un 1.8% vive en pieza de mesón, un 1.4% mora en pieza de casa, un 1.7% reside en vivienda improvisada y un 1.0% habita en condominio. Aparte de esto, al agrupar los hogares que habitan en apartamento, vivienda temporal, rancho u otros, solo representan el 0.6%.

Gráfico 4. Detalle de colocaciones de créditos de vivienda del sistema financiero (2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSF.

De acuerdo a cifras de la encuesta señalada, el 14% del total de los hogares contabilizados alquilan, es decir, se trata de 218,650 viviendas¹⁰. Sin embargo, se concentra en los ingresos más bajos. Si se observa la tabla 8, el 61% de los hogares con viviendas alquiladas pertenece al quintil 1 y 2 de la población, el 23% al quintil 3 y el restante 16% a los quintiles 4 y 5, es decir, casi el 84% de la población que alquila su vivienda paga menos de US\$102.00 de mensualidad.

La denominada “casa individual” corresponde a un 81% de la vivienda alquilada, seguida de la pieza en mesón con un 12%. También los datos de la encuesta demuestran que un 95% del total de viviendas en alquiler corresponde al área urbana. El restante 5% corresponde al área rural, porcentaje del que un 70% corresponde al quintil 1 que paga una cuota de alquiler mensual de hasta US\$34.00.

Las cifras anteriores demuestran que la mayor proporción de los hogares que viven en alquiler corresponde a los hogares de estratos medios (71%). En los estratos altos y bajos, esta proporción es relativamente menor. En el primero de estos dos grupos sociales, es así porque sus ingresos determinan un acceso viable a la propiedad, y en el segundo, porque sus condiciones socioeconómicas no permiten materializar esta alternativa ni pagar arriendo. Para los de menores ingresos, las alternativas posibles se concentran en generar sus propias viviendas vía la autogestión en zonas de ocupación ilegal en condiciones precarias de calidad urbana y habitacional, o en acudir al inquilinato en zonas que frecuentemente se encuentran en proceso de deterioro.

3.3.9 Gasto social del gobierno en el sector de la vivienda

La inversión en la vivienda genera una buena rentabilidad en términos sociales, ya que un hábitat adecuado permite mejorar las condiciones de vida de las familias, impacta los índices de mortalidad y, al poseer una vivienda estable, permite desarrollar un mejor rendimiento académico. De esta forma, los gastos que se hagan en vivienda complementan otros gastos sociales, por ejemplo en las carteras de Salud y de Educación. Para la medición del gasto público en vivienda, la CEPAL ha adoptado una metodología que utiliza estimaciones del sistema de cuentas nacionales. Esta metodología ha permitido a la CEPAL recopilar cifras sobre el gasto público en la vivienda y otros egresos relacionados de los diferentes países de la región. Los datos revelan que para estos fines los gobiernos destinan muy pocos recursos que, en promedio, bordean el 1% del PIB.

En el caso salvadoreño, los gastos sociales relativos a la cartera de vivienda se hacen en el Presupuesto General de la Nación por medio de las cuentas del MOP. Dentro de tales gastos, no se contabilizan aquellos que realizan las instituciones autónomas, que suelen ser importantes.

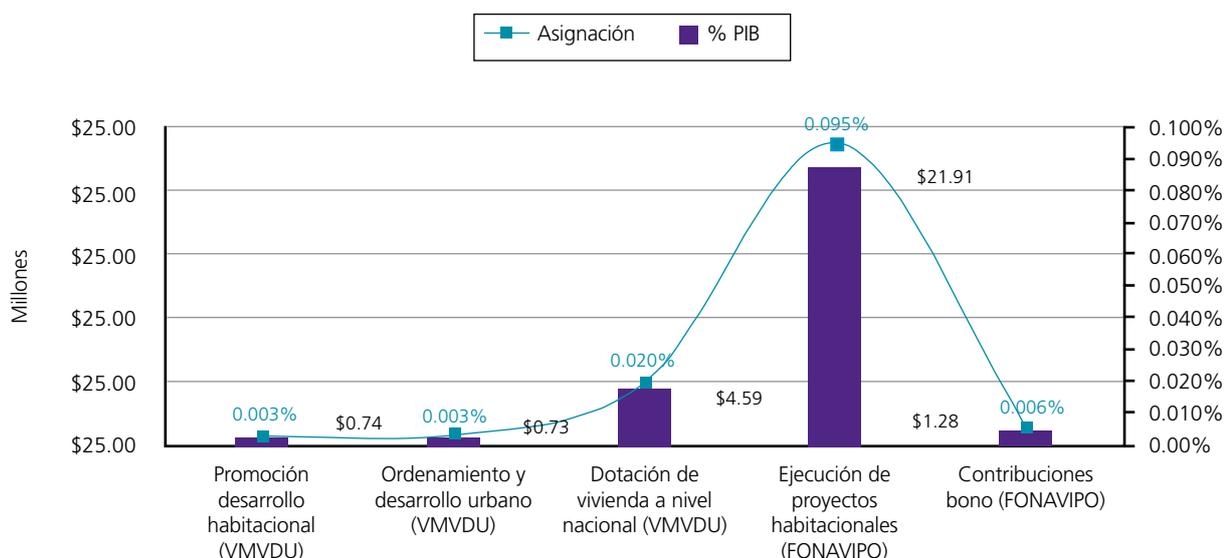
De acuerdo a la CEPAL, el gobierno salvadoreño ha realizado gastos para el sector vivienda en los últimos diez años, con variaciones de 0.09% a 0.30% del PIB. Para 2011, este gasto se cuantificó en un 0.13% del PIB y un 0.65% del presupuesto nacional, lo que equivale a US\$29.25 millones (gráfico 5). La asignación presupuestaria de la cartera a cargo del sector habitacional, el VMVDU, apenas alcanza el 0.03% del

Tabla 8. Hogares con viviendas alquiladas, por quintiles

Tipo de vivienda	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Total	218,650	35,620	97,650	51,259	6,973	27,148
Casa privada	177,257	26,698	77,113	42,470	6,075	24,901
Apartamento	6,205	184	3,204	2,224	410	183
Condominio	7,231	29	331	4,559	325	1,987
Pieza en casa	2,323	1,707	436	180	0	0
Pieza en mesón	25,494	6,862	16,566	1,826	163	77
Casa improvisada	140	140	0	0	0	0
Rancho	0	0	0	0	0	0
Temporal (terremoto)	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SSF, el FSV y la Revista MicroEnfoque.

Gráfico 5. Gasto público para el sector de la vivienda en 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del Presupuesto General de la Nación 2011.

PIB (US\$6.6 millones), de la cual el 62% proviene de préstamos externos. En el caso de las autónomas, en particular el FSV, con US\$95.3 millones; y FONAVIPO, con US\$27.10 millones, con lo que el gasto anual en el sector asciende a US\$151.68 millones, equivale al 0.66% del PIB.

En 2012, la proporción de fuentes externas se acercó al 85%, lo que demuestra la falta de mecanismos internos de financiación sostenibles para el sector por medio del VMVDU. Si se compara ese valor con el 2.04% que se le asigna al ramo de Salud, el 3.07% al de Educación y el 2% al de Seguridad y Defensa Nacional, el gasto social para vivienda por medio del MOP es sumamente modesto.

En este sentido habría que hacer grandes esfuerzos para alcanzar las exigencias que se proponen en el Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social, y asignar un monto de 2% del presupuesto nacional para el sector. Esta propuesta equivaldría a asignarle al VMVDU casi el 50% de la asignación al MOP, que incluye transporte, vías, drenajes y otros rubros no directamente asociados a la vivienda.

Vale mencionar que independientemente de las asignaciones del MOP, desde su creación en 1992 FONAVIPO ha beneficiado a 63,039 familias por un monto total de US\$115.17 millones equivalente a un promedio de US\$1,827 en subsidio por grupo familiar. Estos esfuerzos no han logrado permitir

un sistema armonizado que se complemente con el ahorro y que, a su vez, logre fortalecer la capacidad de pago de las familias para que puedan ser beneficiadas con un financiamiento adicional. Este se aborda más ampliamente en la siguiente sección.

3.3.10 Programas de subsidio y ahorro

Los programas de subsidio con los que cuenta el gobierno provienen principalmente de tres fuentes esenciales. La primera procede de las asignaciones que se hacen del presupuesto general; la segunda, de préstamos externos; y la tercera, de los fondos de FONAVIPO. En cada uno de los casos, el objetivo es mejorar las condiciones habitacionales de la población de ingresos bajos y medios. También se busca aumentar la capacidad de adquisición o de mejora de la vivienda.

El FONAVIPO, dentro de sus funciones, posee poder para administrar programas de contribución directa equivalente a un subsidio/bono (la tabla 9 muestra la evolución de los bonos). La tabla 10 presenta las condiciones que las familias deben poseer para que puedan optar a este programa. Los préstamos denominados Vivienda Fase I y Vivienda Fase II del BID

han destinado una partida especial para los subsidios para el mejoramiento de la vivienda.

También el FSV ha realizado esfuerzos para atender a los trabajadores informales por medio del PAC que, desde su creación en 2008 hasta 2011, había destinado 454 créditos por US\$8.28 millones. El objetivo es dar financiamiento a los sectores de ingresos irregulares y, dentro de ellos, al sector informal de la economía.

El VMVDU ha preparado las bases para el funcionamiento del Sistema de Ahorro y Financiamiento Habitacional (SAFH)¹¹ el cual permitirá desarrollar una plataforma de información para poner en marcha una política de vivienda basada en el principio subsidiario del Estado, en la que este no produce las soluciones habitacionales sino que actúa como facilitador del mercado. A inicios de 2013, el VMVDU había establecido reglamentos y sistemas de recolección de datos.

3.3.11 Programas habitacionales con recursos internacionales

En el país se ha realizado una serie de inversiones en vivienda con financiamiento de organismos

Tabla 9. Bonos y contribuciones acumuladas realizadas por FONAVIPO

Año	Bonos/contribuciones (miles US\$)	Familias favorecidas	Bono promedio (en US\$)
1993	\$10,470.00	2565	\$4,081.87
1994	\$13,420.00	15,072	\$890.39
1995	\$22,110.00	21,475	\$1,029.57
1996	\$31,030.00	27,704	\$1,120.05
1997	\$40,080.00	33,924	\$1,181.46
1998	\$46,110.00	37,757	\$1,221.23
1999	\$47,170.00	39,280	\$1,200.87
2000	\$51,570.00	42,945	\$1,200.84
2001	\$54,480.00	44,260	\$1,230.91
2002	\$56,850.00	44,666	\$1,272.78
2003	\$59,680.00	45,316	\$1,316.97
2004	\$63,790.00	45,731	\$1,394.90
2005	\$76,080.00	50,085	\$1,519.02
2006	\$90,700.00	54,718	\$1,657.59
2007	\$99,410.00	57,236	\$1,736.84
2008	\$106,710.00	59,181	\$1,803.11
2009	\$109,710.00	60,739	\$1,806.25
2010	\$113,890.00	62,395	\$1,825.31
2011	\$115,170.00	63,039	\$1,826.96

Fuente: Elaboración propia, con datos de FONAVIPO.

Tabla 10. Requisitos para el programa de contribuciones de FONAVIPO

Para comprar lote	
Si los ingresos son de:	Contribución máxima (% sobre valor de lote)
US\$415.20	35% (máx. US\$1,700)
US\$622.80	25% (máx. US\$1,200)
US\$830.40	15% (máx. US\$700)
Para comprar casa	
US\$415.20	US\$2,000
US\$622.80	US\$1,600
US\$830.40	US\$1,000

Fuente: Elaboración propia, con datos de FONAVIPO.

internacionales. Entre ellos se destacan dos préstamos del BM en los años setenta. Más recientemente, dos préstamos del BID para mejoramiento de barrios, un préstamo para un fondo rotativo del BCIE y un programa del gobierno de España.

Los dos préstamos del BID tienen el objetivo del mejoramiento de los barrios urbanos marginales. El monto de cada uno es de US\$70 millones. Su destino ha sido: US\$30 millones a través de un subsidio directo a las familias, US\$26 millones para AUP, US\$3 millones para legalizar lotes, US\$3.7 millones para créditos hipotecarios y US\$7 millones para la Alcaldía de San Salvador. Se tiene planificado ejecutar estos dos préstamos entre 2011 y 2014 en las diferentes ciudades de los 14 departamentos.

Por medio de FONAVIPO, el BCIE financia una cartera de US\$70 millones, la cual funciona como un fondo rotativo para la construcción de vivienda de interés social. FONAVIPO licita en el sector privado la construcción de proyectos habitacionales, colocando como contrapartida fondos de la institución. Este préstamo apoya al Programa Casa para Todos, cuyo grupo objetivo son familias con ingresos que no excedan los cuatro salarios mínimos (US\$830). Los proyectos identificados suman 3,807 viviendas y 2,456 apartamentos, lo que significa una inversión de US\$106.4 millones equivalentes a US\$17,000 por vivienda¹².

El PC, financiado por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del gobierno de España, tiene como meta convertir los AUP en Asentamientos Productivos Urbanos Sostenibles, llamados APUS, con una disponibilidad de US\$5.2 millones. Se ha planeado ejecutar este programa en el periodo 2010–2014. Por medio de una alianza entre los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad

civil y población beneficiaria del proyecto, este proyecto apoya la participación de los beneficiarios en el diseño e implementación de viviendas dignas acompañadas por el desarrollo económico local. Se han seleccionado dos proyectos pilotos en la ciudades de Apopa y Santa Tecla, que buscan convertirse en modelos de desarrollo para otros municipios.

También se han realizado algunos programas dirigidos a la reconstrucción de viviendas dañadas por causa de los efectos climáticos que han afectado a El Salvador en años recientes. Si bien su escala es menor a los antes mencionados, estos obedecen en su mayoría a donaciones de gobiernos cooperantes como el de Rusia, y del Fondo Central de Respuestas a Emergencia (CERF, por sus siglas en inglés). Para el caso del alojamiento de personas cuyas viviendas fueron afectadas por la depresión tropical 12E (en octubre de 2011), se recibieron US\$1.2 millones (MRREE, 2012).

3.3.12 Financiamiento de infraestructura: agua y vías

De acuerdo al capítulo VI, además del financiamiento de la unidad habitacional y como insumo a la producción del parque habitacional, se otorga el financiamiento de la infraestructura que hace viable la vivienda: vías de acceso, drenajes pluviales, agua potable y aguas servidas, transporte público, energía, telefonía, alumbrado público y servicio de recolección de desechos. Algunos de estos servicios son proporcionados o reglamentados por el Estado: el transporte público, las vías y los drenajes externos, por el MOP; agua potable y aguas servidas, por el ANDA, los urbanizadores y los municipios. La energía, la telefonía y el transporte público son proporcionados por empresas privadas. Los servicios de alumbrado público, parques y recolección de desechos sólidos son prestados por los municipios, algunos por medio de concesiones.

En el caso del MOP, el financiamiento para el desarrollo de infraestructura proviene principalmente de préstamos de organismos multilaterales. La asignación presupuestaria alcanza los US\$18 millones en el 2011, mientras que los recursos para inversión provenientes de préstamos internacionales suman US\$55 millones, lo que demuestra la alta dependencia (75% de la inversión proyectada) que se tiene de empréstitos para la mejora de la infraestructura vial.

En cuanto a los componentes de agua y saneamiento, ANDA ejecuta proyectos para la introducción de nuevos servicios de agua potable y saneamiento, así como el mantenimiento de los ya existentes. Para los años 2010 y 2011, se habría destinado cerca de US\$41.3 millones, de los cuales un 40% proviene de recursos externos tanto de préstamos como de la cooperación internacional. En este período, de acuerdo a las cifras mostradas, se ha beneficiado a una población de 1,056,525 personas en proyectos de agua potable y para los proyectos de saneamiento, un total de 220,646 personas.

En el mismo periodo, el FISDL ha invertido más de US\$82.7 millones en la ejecución de proyectos que abarcan infraestructura en salud, agua potable y saneamiento, caminos y puentes y electrificación, entre otros.

En el caso de los proveedores privados de energía y telefonía, el financiamiento proviene de recursos propios, préstamos de su empresa matriz o subsidiaria y créditos internacionales.

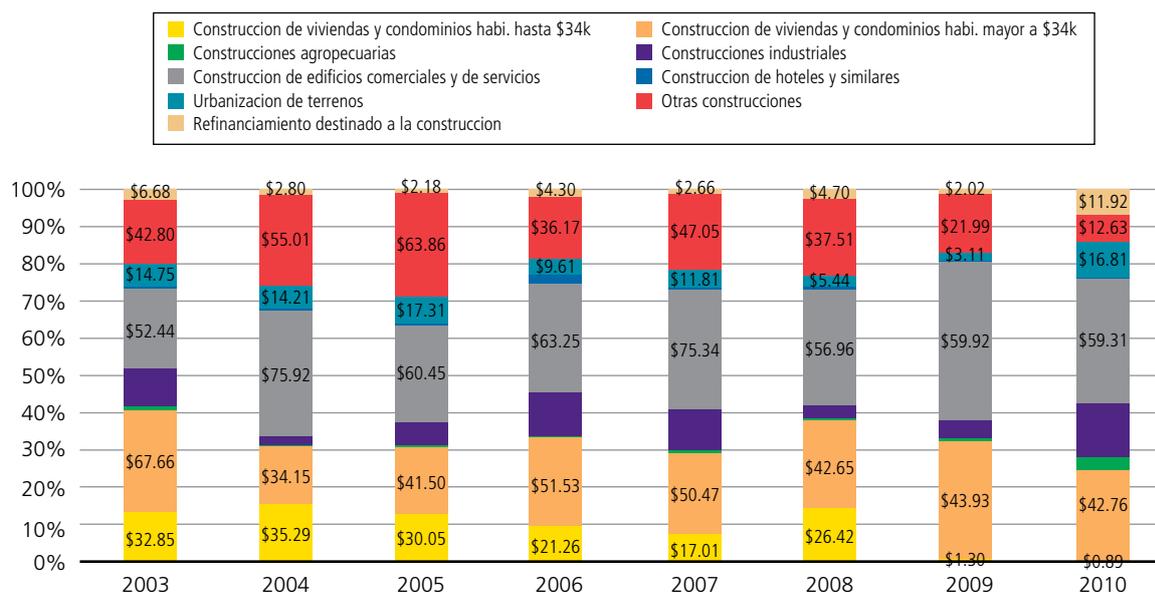
Las municipalidades obtienen recursos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), los cuales son una asignación especial del Presupuesto General de la Nación¹³, así como recursos propios por el cobro de tasas municipales e impuestos, y por préstamos con bancos nacionales e internacionales.

3.3.13 Créditos a empresas constructoras y lotificadoras

Las empresas constructoras de proyectos habitacionales no disponen de capital propio de corto plazo para la construcción de nuevos proyectos. Dadas las condiciones de contracción económica que experimenta el país, no tienen seguridad de contar con una demanda real y sostenible que asegure la venta de las viviendas. Las colocaciones de préstamos que se han realizado en los últimos años demuestran una caída abrupta desde 2008 y, más marcada aún, la tendencia para el financiamiento de construcción de vivienda menor a US\$34,000 (gráfico 6). Se hace un énfasis especial en los préstamos otorgados por la banca, ya que las inversiones y los flujos económicos de que se dispone para realizar estos desarrollos difícilmente pueden ser manejados por instituciones microfinancieras, dado el patrimonio que estas manejan y la alta concentración de riesgo que generaría un préstamo de tales magnitudes.

Por su lógica de operación y costos de producción inherentes, el financiamiento para la provisión de suelo por medio de lotificaciones requiere menos capital, en comparación con las urbanizaciones que poseen los

Gráfico 6. Detalle de colocaciones de créditos de construcción del sistema financiero



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSF.

servicios básicos. En general, este flujo es financiado por medio de líneas de capital de trabajo que manejan algunas instituciones financieras, además de los flujos generados por la venta de lotes a plazos.

De igual forma, tanto FONAVIPO como el FSV son partícipes en el desarrollo de infraestructura habitacional. Para 2011, habían otorgado un total aproximado de US\$10 millones para destinarlos a mejora de infraestructura (FONAVIPO y FSV, 2011).

3.3.14 Financiamiento del sector informal habitacional

La mayoría de la población no posee un empleo formal, por lo que debe recurrir al subempleo o al empleo temporal. Es en este sector informal¹⁴ donde se concentra el problema de financiamiento a la vivienda en términos asequibles. La mayor parte de las personas no pueden acceder al crédito formal. Por definición, la vivienda informal no tiene acceso al financiamiento de instituciones formales, excepto en los casos ya mencionados del FSV. Como resultado las microfinancieras, las cooperativas, las ONG y, en el caso salvadoreño, las lotificadoras son las que ofrecen los servicios financieros a las familias que presentan tales condiciones.

El caso de las ONG ha sido tratado en secciones anteriores. Por tanto, a continuación, se presenta el caso del financiamiento de las microfinancieras y las lotificadoras al sector informal. Para las microfinancieras y cooperativas, el financiamiento de la vivienda se ha convertido en un mecanismo financiero grandemente utilizado hacia el sector informal, y abarca mayoritariamente a la población de bajos ingresos. De igual forma otro de los modelos que está siendo implementado y explotado en el caso de algunas ONG es el de “cooperativismo de vivienda por ayuda mutua”, el cual se convierte en una alternativa financieramente viable, ya que ha logrado llegar a un sector de población de uno a dos salarios mínimos. Este modelo se acopla a las condiciones económicas de las familias, lo que garantiza la asequibilidad de la vivienda y la sostenibilidad del pago.

Como se detalla en el capítulo V, las lotificadoras se han vuelto otra opción —con alta demanda y viabilidad para los hogares que poseen ingresos variables— para obtener un lote con fines de uso residencial, con o sin servicios. Estas empresas brindan crédito al mercado atendido también por las microfinancieras, pero que es excluido por el mercado financiero formal. El financiamiento de las lotificadoras a la vivienda misma presenta similitudes en su metodología de análisis (con respecto a las microfinancieras), la cual se basa en la confianza y en la capacidad y la cultura de pago que posean las familias. De acuerdo a datos proporcionados por la ALES, los índices de morosidad de lotificaciones

rondan entre el 4% y el 5% (BID, 2009). Esto se debe a la facilidad de recuperación del lote en caso de mora y al contrato mercantil de arriendo con promesa de compra, en el cual existen cláusulas especiales que obligan a los arrendantes o lotehábientes a evacuar la vivienda cuando tienen tres meses de mora en sus cuotas.

Es importante resaltar que este mercado ha forjado cifras millonarias en su comercialización, si se toman datos del Sistema de Información de Lotificaciones (SIL) del VMVDU: desde 1980 a 2008, se puso a la venta un total de 186,875 lotes. Si se presume un precio promedio actual de US\$1,500, da como resultado operaciones por el orden de US\$300 millones. Sin bien tales soluciones representan aspectos negativos, estos generan una oportunidad de acceso y desarrollo de una solución habitacional para familias vulnerables del país.

3.4 AUTOFINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA Y SUS MEJORAS

Cuando se hace referencia al autofinanciamiento de la vivienda en el país, generalmente se trata de la autoproducción de vivienda, aunque en algunos casos se realiza por encargo a un especialista en materia constructiva. Las fuentes de recursos para este autofinanciamiento están poco documentadas, sin embargo existen cuatro: (a) la encuesta de hogares en el área metropolitana de San Salvador financiada por el BM, (b) un estudio de asentamientos populares urbanos realizado por FUNDASAL, (c) un estudio sobre remesas patrocinado por BANDESAL y (d) un estudio ligado al programa experimental de financiamiento y capacitación del sector informal con el apoyo de la microfinanciera Integral y de la cementera Holcim; este último está actualmente en ejecución.

Según la encuesta “La situación de los pobres con respecto a la prestación de servicios urbanos: el caso de tres ciudades centroamericanas”, realizada por el BM en 2001 en los barrios más necesitados del AMSS, el 64% de la construcción de casas se realiza en forma progresiva y un 34% de los hogares pobres invierte en mejorar sus viviendas. La inversión se efectúa principalmente por medio de ahorros personales y es poca la que depende de las instituciones públicas, escasamente alcanza un 4%. De acuerdo con el estudio del BANDESAL sobre el financiamiento de vivienda por medio de remesas, en 2009 los ahorros fueron clave para la realización de las viviendas progresivas y, más aún, lo fue el rol que las remesas ejercieron en este tema.

Un estudio realizado en Estados Unidos sobre la intención de los salvadoreños en el exterior de financiar una vivienda, el consumo familiar o un negocio arrojó que el 46% se encuentra interesado en realizar una inversión

en vivienda y que el 73% piensa utilizar sus propios recursos para tales fines. No obstante, en muchos casos estos recursos no se utilizan adecuadamente por la falta de conocimiento sobre las finanzas y el desconocimiento del acceso al financiamiento en el país.

Apoyo Integral y Holcim ejecutan en asocio un programa de mejoramiento de vivienda que consiste en vincular a las empresas de la industria de la construcción con las ferreterías que pertenecen a la red comercializadora de los productos Holcim y el resto de materiales de construcción.

3.5 RIESGOS DEL SECTOR FINANCIERO HABITACIONAL

Es evidente que el tema de los créditos bancarios ha sufrido una gran transformación luego de los eventos que ha suscitado la crisis financiera mundial. En El Salvador, como en muchos otros países de la región, estos cambios han llevado a que el sector de la construcción presente cifras negativas en el volumen de su actividad económica que, como se ha dicho, se ha agudizado desde 2007.

Estos comportamientos se encuentran hilvanados con la oferta de créditos para la construcción o adquisición de vivienda que el sector financiero esté dispuesto a brindar, sobre todo a un sector que siempre ha hecho uso de estos flujos para poder desarrollar proyectos inmobiliarios. Este cambio también ha impulsado un control más exigente en los procesos de análisis de las instituciones financieras a los proyectos inmobiliarios, prestando gran parte de su atención a los riesgos que cada proyecto presenta.

Asimismo, habría que sumar otros factores que inciden en que las políticas crediticias de algunos bancos se tornen más rigurosas en su análisis, por los riesgos que un proyecto inmobiliario intrínsecamente posee. Existen cinco factores principales de riesgo: mercado, construcción, explotación, factores financieros, políticos y de fuerza mayor. Si bien los riesgos de explotación y políticos asociados a la construcción son importantes, en el caso salvadoreño quedan en mayor evidencia los riesgos asociados a los temas financieros y de mercado.

En lo que respecta al financiamiento, es indispensable estimar su entorno, ya que un cambio en este afecta significativamente el proceso de ejecución. Eso se debe a que está ligado fundamentalmente a las fuentes de financiamiento que se puedan utilizar para la ejecución de los proyectos, y estas, por su parte, representan un peso de gran relevancia en la evaluación. Por ejemplo, un cambio en las tasas de interés golpea el costo final del proyecto e influye negativamente en la ejecución del mismo al contar con un menor margen de maniobra que estará

dado por la reducción misma que se puede experimentar en el capital de trabajo que se administra en la obra.

Por último, es fundamental determinar el riesgo de mercado que en épocas de recesión y de baja laboral, se revisa acuciosamente, ya que el mercado representa la fuente de pago y el principal consumidor de este tipo de productos. El hecho de no contar con un mercado que experimente las mejores condiciones de endeudamiento o de aceptación de los precios de la vivienda se convierte en un detonante considerable para el incremento del riesgo total del desarrollo. Otro aspecto que ha influenciado el aumento de riesgo de mercado es el tema de seguridad o inseguridad ciudadana, el cual en las últimas dos décadas se ha vuelto sumamente relevante y se revisa minuciosamente, ya que, producto de este problema social y para salvaguardar sus vidas, las familias abandonan muchos proyectos o viviendas.

3.6 ASEQUIBILIDAD AL FINANCIAMIENTO

Existen varias limitaciones del lado de la asequibilidad, que restringen el financiamiento para la adquisición o la mejora de viviendas, y tienen un impacto en el parque habitacional. Uno de los factores que más se analiza por las instituciones financieras es la capacidad económica de un hogar para adquirir una vivienda¹⁵. Esta capacidad puede analizarse de tres formas: (a) los requisitos normales para adquirir un crédito hipotecario, (b) la estructura de cuotas de amortización de las viviendas de acuerdo al ingreso familiar y (c) la capacidad de pago de la hipoteca.

Con respecto a los requisitos normales para adquirir un crédito, estos pueden variar en dependencia de los intermediarios financieros. Típicamente, a efectos del análisis de asequibilidad, las instituciones consideran que el beneficiario del crédito cuente con una relación laboral estable, obtenga ingresos superiores a dos salarios mínimos¹⁶ y sea mayor de 17 años y menor de 50. Al utilizar estos criterios, solo el 12% de la PEA de edad laboral los cumple (DIGESTYC, 2010). En suma, solo este porcentaje de los hogares tiene posibilidades de contratar un crédito hipotecario del sector formal.

Con respecto a la estructura de cuotas de amortización mensual de un préstamo hipotecario, se estima que un 67% de la población no tiene capacidad adquisitiva para una vivienda de interés social promedia que se ofrece en el mercado inmobiliario¹⁷. Como lo demuestra la tabla 11, la mayoría de las familias que obtienen ingresos hasta de un salario mínimo (SM) pueden optar para un crédito de un monto relativamente bajo que les ajustaría únicamente para la compra de algunos materiales de construcción. El segmento de hasta tres salarios mínimos puede obtener una unidad habitacional por medio de

Tabla 11. Capacidad adquisitiva/asequibilidad de la vivienda

Segmento de la población por quintil	Ingresos en SM	Ingreso familiar promedio mensual	Cuota máxima (25% de los ingresos)	Valor promedio de casa tipo VIS	Cuota proyectada a 25 años, i=9.0% anual, prima=5%	Carga de la cuota hipotecaria	POBLACIÓN
Quintil 1	0.69	\$152.19	\$38.05	\$14,868	\$118.53	77.9%	1,500,330
Quintil 2	1.23	\$272.28	\$68.07	\$14,868	\$118.53	43.5%	1,341,880
Quintil 3	1.74	\$386.13	\$96.53	\$14,868	\$118.53	30.7%	1,231,279
Quintil 4	2.49	\$551.40	\$137.85	\$14,868	\$118.53	21.5%	1,111,044
Quintil 5	5.25	\$1,162.55	\$290.64	\$14,868	\$118.53	10.2%	937,880
Total de la población							6,122,413
Total de la población que no puede acceder a esta solución habitacional							4,073,489
Ratio							67%

Fuente: Elaboración propia, con datos de FONAVIPO.

una ONG que junto al crédito, un subsidio y el aporte en autoconstrucción, lograría un modelo habitacional básico. El sector poblacional que percibe hasta cuatro salarios mínimos puede tener grandes oportunidades de acceder a una unidad habitacional de mercado, siempre y cuando esta se obtenga con un subsidio que probablemente se ocuparía para la prima o aporte inicial.

3.7 LIMITACIONES PARA EL ACCESO AL CRÉDITO PARA LA VIVIENDA

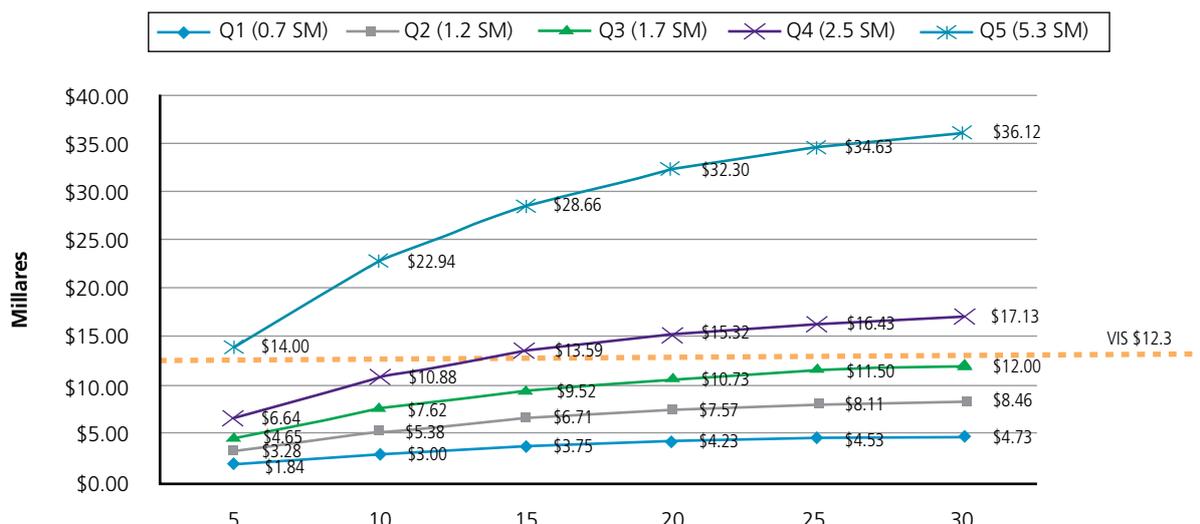
En resumen, las limitaciones para el acceso al crédito de la vivienda por diferentes sectores de la población son las siguientes seis:

1. *Calificación como sujetos de crédito.* La población de más bajos ingresos, sobre todo del sector informal, es calificada por el sistema financiero como sujeta de crédito de alto riesgo, lo cual impide que acceda al financiamiento de vivienda. Por lo tanto, algunas de las alternativas a las que recurre este sector son: el autofinanciamiento, el microcrédito, el financiamiento por ONG y los lotificadores.
2. *Baja capacidad adquisitiva.* Debido a los ingresos limitados de un gran porcentaje de la población, es difícil que la gente adquiera la capacidad de afrontar una deuda a largo plazo, ya que los gastos de alimentación y salud son prioritarios. De acuerdo a las cifras de las EHPM a nivel nacional, un 36.5% de los hogares se encuentra en pobreza; de estos, el 11.2% se encuentra en pobreza extrema; mientras que el 25.3% vive en pobreza relativa¹⁸. Si se observa el gráfico 7, se puede constatar la débil capacidad adquisitiva. El análisis muestra la

capacidad máxima de endeudamiento que pueden tener los diferentes segmentos de la población, de acuerdo a los quintiles de ingreso en diferentes plazos de crédito. Si se compara estos resultados con el valor de mercado de una vivienda de interés social, claramente se constata que solo los quintiles 4 y 5 tienen la capacidad para afrontar la deuda si su cuota es el 25% de sus ingresos. En el caso del quintil 3, la capacidad permitiría un crédito hasta por los 35 años, lo cual está fuera de las condiciones máximas de mercado para este tipo de préstamos. El resto no podría alcanzarla si no es por medio de un subsidio directo que amortice un gran porcentaje del valor de la vivienda.

3. *Informalidad y subempleo.* Existe una fuerte relación entre los niveles bajos de ingresos y la forma en que los salarios se obtienen. Por su naturaleza, la informalidad y el subempleo no presentan continuidad o regularidad de un salario o ingreso fijo cuantificable, lo que para la mayoría de instituciones financieras como los bancos representa un riesgo mayor y de complicada evaluación. Cifras de 2010 reflejan que de cada cien personas económicamente activas, veintiséis se encuentran en situación de subempleo en el área urbana.
4. *Percepción del endeudamiento a largo plazo.* Desde el punto de vista del prestatario, existe el temor de comprometer sus ingresos con un endeudamiento por un período largo con la posibilidad de que se enfrente a situaciones adversas en el futuro, que puedan provocar el desalojo de su vivienda.
5. *Incremento del precio de la tierra.* Como se demuestra en el capítulo V, esto ocurre debido al alto grado de urbanización que existe, sobre todo en

Gráfico 7. Capacidad de crédito máximo por quintiles de ingresos en diferentes años de plazo



las ciudades de mayor desarrollo económico. Este es un fuerte componente que restringe a las familias en la obtención de una solución habitacional que esté acorde a los recursos económicos que poseen, y ejerce un impacto en el crecimiento de los asentamientos irregulares.

6. *Falta de garantías suficientes.* Las garantías son necesarias para acceder a créditos tanto hipotecarios como para mejora de vivienda. Sin embargo, la mayoría de las familias no pueden cumplir tales requisitos, lo que limita la evaluación de tal población como sujeta de crédito.

3.8 EL FUTURO DEL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL Y MECANISMOS ALTERNATIVOS

Sin bien el tema de financiamiento no es la solución total a las dificultades enfrentadas en materia habitacional, sí representa un eslabón importante dentro de una política habitacional sostenible. Por lo tanto, es imprescindible innovar y adoptar medidas que permitan generar los recursos financieros adecuados para afrontar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Para ello es importante el involucramiento de las instituciones en la creación de nuevas fuentes de recursos sostenibles, poniendo énfasis en aquellas que guardan relación con el estado de las finanzas públicas, de modo que permitan operar este planteamiento. En el caso de las instituciones financieras privadas, deberían acompañar en dos puntos importantes:

- a. *Sistema financiero (bancos, microfinancieras, ONG y fundaciones).* Diseñar instrumentos para el crédito hipotecario y de mejoramiento (i. e. usando la telefonía móvil), fideicomisos, garantías, seguros, mayor desarrollo de mecanismos como crédito

colectivo con asistencia técnica y microcréditos para la mejora de infraestructura por el lado de las microfinanzas.

- b. *Mercado de capitales.* Generar un mercado secundario de hipotecas y titularización de hipotecas, como lo está ejecutando La Hipotecaria.

Las instituciones públicas podrían apoyar en:

- a. *Entidades reguladoras del sistema financiero y del mercado de capitales.* Mayor promoción del mercado de capitales.
- b. *Entidades de refinanciamiento.* Ofertar fondos para operaciones de financiamientos de las entidades financieras, fortalecimiento de la banca de desarrollo y fondos de fideicomiso de garantías.

En cuanto a las fuentes de recursos adicionales al ahorro, existen algunas alternativas que se presentan viables para producir un flujo adecuado que se destine a la inversión en vivienda. Se pueden destacar algunas medidas:

- a. *Puesta en marcha de un impuesto predial.* En la mayoría de países, los bienes inmuebles constituyen materia imponible en referencia a la esfera impositiva local. El impuesto sobre inmuebles está ausente en la tributación salvadoreña. En cuatro países de la región se aplican impuestos municipales sobre inmuebles¹⁹. En Panamá es un tributo nacional, no obstante, es recaudado por las municipalidades para la ejecución de obras de infraestructura y servicios. Sin embargo el impuesto predial se vuelve importante para la mejora en servicios públicos que un buen porcentaje de las viviendas no posee. En algunos países el impuesto predial también se destina en parte al mejoramiento de la vivienda misma.

- b. *Aplicación de la valorización de la propiedad o contribución por mejoras.* Por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de una parte o de todo el incremento del valor de la tierra generado por una obra pública o por el crecimiento de la ciudad para convertirlo en fuente de recursos para el mejoramiento de barrios o de infraestructura (Smolka y Furtado, 2001). En Colombia el marco legal para la valorización existe desde hace noventa años y se aplica tanto por el Gobierno Nacional como por el municipal, y con ello recuperan el costo de la inversión pública. En 2012 la Alcaldía de San Salvador aplicó la contribución por mejoras en el Distrito de San Benito.
- c. *Movilización del impuesto de transferencia.* En el país existe el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, el cual grava la transferencia de inmuebles entre personas naturales o jurídicas. Este impuesto basa su cálculo sobre un cobro del 3% del valor de las transacciones de inmuebles con valor superior a los US\$28,571²⁰. Con la recaudación que se genera de este impuesto el gobierno puede realizar una transferencia exclusiva que permite contribuir a fortalecer los fondos destinados al financiamiento y subsidio de la vivienda.

Otro instrumento es el fomento del ahorro voluntario y no voluntario para constituir un fondo de recursos que permita a las familias enfrentar contingencias o necesidades futuras. Este instrumento, detallado en el recuadro 3, crea condiciones para que los ahorros y recursos que se movilicen hacia el sector de la vivienda consigan una rentabilidad positiva en términos reales. Este sistema de financiamiento debe ser acompañado con el subsidio directo a la demanda.

Recuadro 3. Política de ahorro e inversión propuesta

De acuerdo al estudio de William Pleitez, "Impactos económicos de la inversión en la edificación de viviendas en El Salvador: un enfoque input-output", se argumenta que la industria de la construcción se constituye en un sector clave de toda economía y es un componente importante de la inversión, por lo que su expansión está estrechamente relacionada con el crecimiento económico mismo.

Por esta razón, se hace necesario el desarrollo de una política de ahorro e inversión que produzca fuertes interdependencias con otros sectores productivos proveedores de insumos con un efecto multiplicador sobre toda la actividad económica y la recaudación

fiscal. Dichos efectos multiplicadores hacia atrás (multiplicador de producción) y hacia delante (multiplicador de expansión uniforme de la demanda por encima de la media de la economía) se estiman entre 1.38 y 1.40.

El estudio analiza el modelo de Singapur que ha sido uno de los primeros países en establecer un fondo de ahorro obligatorio dirigido por el Gobierno como marca de calidad del sistema de seguridad social. Este modelo apoya el financiamiento habitacional y ha producido efectos multiplicadores en la inversión, en el crecimiento económico y en el nivel de vida de su población. El estudio justifica la contextualización del fondo a la realidad salvadoreña, cuya economía se caracteriza por un bajo nivel de crecimiento económico, bajos niveles de ahorro con relación al PIB, 0.9% y un nivel de renta estimado de US\$5,925 para el año 2010, catalogado como renta media baja.

El estudio demuestra que la creación del fondo iniciaría con el incremento del 5% de los salarios a todos los trabajadores, y los salarios a pagar por el sector público no financiero ascenderán a US\$1,300 millones aproximadamente. De ese monto se destinarán \$61.9 millones para engrosar el fondo.

El fondo proveniente de los aportes de los trabajadores privados será de US\$221.1 millones (dado que el monto de salarios pagados representa un 70% de los sueldos pagados en la economía), totalizando un fondo inicial de US\$283 millones.

La inversión tendría un efecto multiplicador de una tasa de 2.6% del PIB corriente en el sector construcción. Por otra parte, supone un efecto favorable en la recaudación fiscal producto del incremento de la actividad económica. (no entiendo: es la recaudación del producto o la recaudación, producto de...?)

Fuente: Impactos económicos de la inversión en la edificación de viviendas en El Salvador: un enfoque input-output. William Pleitez.

Otros modelos viables para el acceso a una vivienda social son los modelos de cooperativismo que combinan la ayuda mutua, el subsidio y el crédito. Estos modelos se apegan efectivamente a las necesidades de los que carecen de una vivienda y establecen condiciones reales de pago. Además, absorben a las familias cuyos ingresos son productos de economías informales y no cumplen los estándares que se les solicita para ser sujetos de créditos formales.

Además de los diferentes sistemas de fondeo para la política estructural, es importante que las instituciones financieras desarrollen propuestas innovadoras para atender de forma inclusiva a la población de ingresos limitados, a través de líneas de crédito que permitan incluir por ejemplo períodos de pagos más cortos e incluso el uso de la telefonía móvil para realizar transacciones financieras como, por ejemplo, la colecturía de las cuotas, además de posibles transferencias directas por medio de remesas.

3.9 ANÁLISIS FODA DE LA FINANCIACIÓN DE SUELO, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

Fortalezas

- Existe en el país un sistema financiero diverso fortalecido por regulaciones internacionales, lo que ha permitido un mejor control de los activos en riesgo. El sistema financiero cuenta con la capacidad instalada de instituciones tanto del sector formal como del informal.
- Existe un mercado de microfinanzas diversificado para la atención de los sectores más vulnerables. Esto le permite conservar políticas más abiertas enfocadas al sector vivienda social, que se vuelven alternativas concretas para atender sobre todo el mayor déficit habitacional (cualitativo).
- El sistema de subsidios focalizados en la demanda han permitido acceso al financiamiento para la compra de vivienda o el mejoramiento de las mismas, reduciendo el déficit cuantitativo y el cualitativo.
- La titulación de la propiedad informal y el mejoramiento de barrios urbanos a gran escala han demostrado que es posible incorporar una parte significativa del parque habitacional al sector formal.
- Existen mecanismos financieros alternativos aprobados por ley (i. e. titularización de activos) y otros que se encuentran en gestión (Ley Titularización de Activos, fondos inmobiliarios, *leasing* habitacional), que permitirán la liberación de flujos para el sector de la construcción de vivienda, siempre y cuando estos sean operados adecuadamente.

Oportunidades

- El país cuenta con el apoyo técnico de cooperantes internacionales para realizar una actualización de la política habitacional, lo que permitirá generar nuevos recursos dirigidos al financiamiento de la vivienda, la infraestructura y el suelo para la misma.
- La estabilidad del régimen cambiario ha permitido hasta la fecha mantener bajas tasas de interés de las operaciones activas en las instituciones financieras. Esto produce un menor costo financiero para las familias deudoras.

Debilidades

- Pese a tener buenas políticas de riesgo, existe insuficiente integración de las instituciones financieras que proveen el financiamiento tanto de largo como de corto plazo. Esta situación es menor en las instituciones públicas, en donde sus roles y actuaciones no se encuentran claramente establecidos.
- Existe una duplicidad de funciones y operaciones en el caso de las instituciones públicas fondeadoras de segundo piso. Esto genera distorsiones en el mercado financiero de primer piso, al contar con costos variados en esta oferta.
- Hay una baja capacidad del sector público para atender los déficits cuantitativo y cualitativo de la vivienda, en vista de la insuficiencia de recursos y la disponibilidad de la banca privada para atender a la población de bajos ingresos.
- Se ha reducido el crédito de corto plazo debido al aumento de riesgo provocado por no contar con una demanda fortalecida que obtenga este producto, lo que conlleva a una comercialización incipiente de los proyectos, lo cual es la fuente principal de repago de la deuda.
- Existen pocos mecanismos financieros alternos que fortalecen la demanda, enmarcando los requisitos (primas, ingresos, garantías, etc.) a las realidades y comportamientos de la población de menores ingresos.

Amenazas

- Los programas de subsidio a la vivienda podrían disminuir su impacto en los sectores de menos recursos si no se realiza un cambio en la estructura del financiamiento habitacional.
- La desaceleración o recesión de la economía de los Estados Unidos ha provocado una reducción en el crecimiento de las remesas, lo que reducirá la capacidad adquisitiva de la población. Tales cambios en la economía podrían provocar un alza en los costos de los insumos de la vivienda por encima de la inflación.
- El país es vulnerable a erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones y tormentas tropicales, lo que provoca sobrecostos en la reconstrucción de vivienda e impacta de manera sesgada a las familias vulnerables y de bajos ingresos.

3.10 TEMAS TRANSVERSALES: MIGRACIÓN, GÉNERO, RIESGOS AMBIENTALES, VIOLENCIA Y OTROS

Con base en lo resaltado en los apartados anteriores, la migración al exterior tiene una gran incidencia por medio de las remesas que, en parte, se realizan en el sector vivienda. Se estima que entre el 8% y el 13% de las

remesas recibidas en el país se destinan al financiamiento de la vivienda, lo que es sumamente significativo. Por lo anterior, diferentes organizaciones han tomado la iniciativa de formular programas especiales y la realización de ferias de vivienda en los Estados Unidos, que incentiven más la inversión de los salvadoreños en el exterior en vivienda. De acuerdo a cifras de CASALCO, estas ferias han acumulado negocios por un monto total de US\$70 millones en los cuatro eventos realizados.

Otra influencia es la que se gesta en torno al tema de seguridad ciudadana, reportado diariamente en los medios de comunicación. Este tópico incide en los costos que van desde la planificación y el diseño de casas hasta su ocupación y posterior mantenimiento. Existen barrios o porciones de ellos desocupados debido a la situación de inseguridad. Sin embargo, no existe información para cuantificar los costos que esto genera.

La inseguridad ha modificado la estructura de gastos familiares y las preferencias de la población, pues la gente quiere desarrollos habitacionales con seguridad en sus perímetros. Esto demuestra una preocupación latente de la población ante el tema de inseguridad y violencia, de modo que así es como el tema se ha convertido en una cuestión que aumenta las posibilidades de que las familias deseen acceder a una vivienda que está más allá de sus propias capacidades financieras. De igual manera y para los casos de las instituciones financieras, esto aumenta el riesgo de pérdida de las unidades habitacionales financiadas y ejerce sobrecostos en el desarrollo de los proyectos como producto de la contratación de seguridad o vigilancia.

Los riesgos ambientales del país —como tormentas, huracanes, depresiones tropicales y actividad sísmica— impactan periódicamente con pérdidas en la infraestructura y el parque habitacional (CEPAL,

2010a). Los terremotos ocurridos el 13 de enero y el 13 de febrero de 2001 tuvieron un impacto significativo sobre el sector habitacional. De acuerdo al censo realizado por la DIGESTYC para ese año, los terremotos dañaron 271,653 viviendas, de las cuales 163,866 quedaron en condiciones inhabitables, sumándose temporalmente al déficit cuantitativo. Esto significa que el 18.9% del parque habitacional total del país resultó afectado, correspondiendo el 11.4% a viviendas destruidas y el 7.5% restante a viviendas dañadas pero reparables. De acuerdo a cifras del VMVDU, con el apoyo de la cooperación internacional, las ONG y las Iglesias, se reconstruyeron 102,000 viviendas, lo que representa una inversión de US\$360 millones.

Como producto de las tempestades ocurridas, la CEPAL (2010b) estimó que la tormenta tropical Agatha produjo pérdidas por US\$112.1 millones en 2010. La afectación al sector vivienda se cuantificó en US\$20.3 millones. Asimismo, estimó la suma de US\$840 millones (casi el 4% del PIB) para los daños debidos a la depresión tropical 12E en 2011. La afectación al sector vivienda se cuantificó en US\$140 millones, casi cinco veces el presupuesto nacional de la cartera de vivienda en ese año. Este tipo de daños en la infraestructura habitacional provoca el desplazamiento de sus habitantes, lo que es aprovechado por grupos delictivos para apropiarse de los inmuebles, creando nuevas zonas inseguras que provocan una minusvalía en los suelos y propiedades.

Por otra parte, la influencia de la igualdad de género ha hecho eco en las políticas públicas. El VMVDU ha desarrollado criterios de priorización en los que se pondera o se califica en mayor escala a las mujeres jefas de hogar para optar a los diferentes programas que realiza el gobierno, tal es el caso de los subsidios. En lo referente al financiamiento habitacional y a la legalización de propiedad, se favorece a las mujeres jefas de hogar.



Foto 1. Cuarta Feria de Vivienda para Salvadoreños en el Exterior. Los Ángeles, agosto de 2011.
Fuente: Archivos de BANDESAL.



Foto 2. Maqueta de la participación de las instituciones financieras de gobierno en el Plan Casa para Todos. Septiembre de 2010.
Fuente: Archivos del FSV.

NOTAS FINALES

1. Se destacan los siguientes, que tienen un énfasis especial en el sector de bienes raíces: (a) Reglamento para Contabilizar los Revalúos de los Inmuebles de los Bancos y Financieras, (b) Normas para la Contabilización de los Activos Extraordinarios de los Bancos y (c) Normas para Clasificar los Activos de Riesgo Crediticio y Constituir las Reservas de Saneamiento.
2. Su mandato incluye: promover, coordinar y supervisar la organización y el funcionamiento de asociaciones cooperativas, federaciones y confederaciones de las mismas. Dentro de sus áreas de trabajo destacan: fomentar y prestar asistencia técnica, llevar el registro nacional de asociaciones cooperativas, vigilar y fiscalizar a las asociaciones cooperativas, y darle su marco jurídico al sistema.
3. Publicación trimestral del Centro de Gestión de la Micro y Pequeña Empresa, de la UCA.
4. La cifra asciende a 1.8 millones, según la American Community Survey.
5. Destinado exclusivamente a los salvadoreños en el exterior.
6. De acuerdo a la información en la página web: www.fundasal.org.sv.
7. Dentro de sus programas se destacan el de crédito, el de voluntariado, el de atención a desastres, el de proyectos habitacionales integrales y el de educación financiera.
8. De acuerdo a los registros de la SSF, los depósitos sumaban más de US\$9 mil millones para diciembre de 2011.
9. Empresa del grupo Banco La Hipotecaria, S. A., domiciliado en la República de Panamá.
10. De acuerdo al estudio Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries, el promedio de la población para América Latina que renta es de 21% versus el 57% en los países más ricos.
11. El SAFH surge del trabajo conjunto de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y el Gobierno de Chile. El programa cuenta con el apoyo financiero del BID.
12. Los siete proyectos financiados por el BCIE son los siguientes: (a) 495 viviendas (Nuevo Belén, San Miguel), US\$6.7 millones; (b) 972 apartamentos y 896 viviendas (La Bretaña en San Martín), US\$29.6 millones; (c) 1,068 apartamentos (Santa Lucía, Santa Ana), US\$19.2 millones; (d) 416 apartamentos (Procavia, Santa Ana), US\$8.32 millones; (e) 308 casas (Los Manantiales, Santa Ana), US\$4.62 millones; (f) 780 casas (La Providencia, Olocuilta), US\$11.7 millones; y (g) 1328 casas (Los Almendros, San Martín), US\$26.3 millones.
13. Equivalente al 8% de los ingresos corrientes netos del Estado.
14. En parte, esto se debe a la estructura de la tenencia del suelo de la vivienda. Por ejemplo, de acuerdo a la última EHPM de 2009, tanto en la zona rural como en la urbana, el 45.3% y 42.5% de los hogares que se encuentran con déficit cuantitativo y cualitativo están ubicados en terrenos de los cuales no son propietarios. Además, el 2.5% y 5.8% habitan en terrenos públicos nacionales o municipales. Lo que esto denota es que la mitad de las viviendas no tienen inseguridad jurídica.
15. Se realiza el análisis con el precio de una vivienda nueva de interés social a condiciones de mercado en desarrollos urbanos planificados. Se ha tomado el dato del sistema del FSV sobre la oferta de vivienda nueva, recuperado de http://www.fsv.gob.sv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=167
16. Salarios mínimos urbanos correspondientes al sector comercio (US\$224.21).
17. Se ha tomado como base los datos del sistema de oferta de vivienda nueva del FSV en su página web. El valor de la vivienda es de US\$14,868.22.
18. En pobreza extrema se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). En pobreza relativa se incluye a los hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA). El costo de la CBA per cápita urbana en el año 2010 fue de US\$45.12 y la rural fue de US\$27.80. Para 2010 el costo de la CBA en el área urbana para un hogar tipo promedio de 3.73 miembros fue de US\$168.29; y el de la CBA ampliada, de US\$336.59.
19. Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.
20. De no pagar tal impuesto, con este límite se favorece a las viviendas de menor valor, como es el caso de la vivienda de interés social.

LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA

Sin la vivienda uno no puede vivir... ya por alimento, pues, aunque sea pobremente pero aunque sea un poquito, uno se sale a rebuscar, pero si uno no tiene vivienda, como dicen, no tiene nada, no tiene dónde caer muerto¹.

4.1 INTRODUCCIÓN

La vivienda es un bien privado y tiene características especiales que la diferencian de otros bienes. Dentro de esas diferencias, se encuentra que la vivienda: (a) satisface una necesidad básica de las personas y las familias; (b) por ser un bien duradero, es probablemente la decisión financiera y de consumo más importante en la vida de una familia; (c) no es un bien homogéneo; (d) por su valor de producción, muchas personas la utilizan como mecanismo de acumulación de riqueza; (e) por ser un bien “inmueble” no se puede trasladar a o consumir en otra ubicación; y (f) representa un conjunto de componentes que la diferencian de otros bienes como el suelo, la infraestructura, los servicios, el equipamiento y la edificación misma.

Es importante subrayar que estas características no son valoradas igual por todos. Sin embargo, tanto la oferta como la demanda pueden estar afectadas por muchos factores: los precios de los materiales, el índice de empleo, los impuestos y subsidios, la estructura de la población, la oferta, el coste de financiamiento, el suelo, etc. Por lo tanto, se hace necesario conocer, por parte de los demandantes, las características de la vivienda; y del lado de los oferentes, entender directamente las características de los potenciales ocupantes, para conocer los problemas de información tanto en la oferta como en la demanda de este bien.

Sobre la base de la información secundaria disponible (estudios, censos, encuestas e informes), este capítulo desarrolla el comportamiento y la estructura de la demanda, y por otro, la oferta y el inventario actual de la vivienda en El Salvador. Se caracteriza la demanda de vivienda, identificando el tamaño, el tipo y los precios

de casas a los que la población por segmentos de ingreso tiene acceso. Asimismo, se caracteriza la capacidad de pago de la gente y sus posibilidades de acceder a financiamiento para la vivienda. Cuando la información lo permite, la misma caracterización se realiza para el sector informal.

De igual manera, se presenta el inventario actual de viviendas según sus características como apartamentos, lotes, casa propia, etc.; así como la cantidad de proyectos que se está promoviendo desde 2011. Con la información obtenida, se realizan estimaciones de las inversiones a realizar para cubrir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo del país. El capítulo concluye con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del mercado y la oferta de vivienda.

4.2 TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN, ASPECTOS DEMOGRÁFICOS (PRINCIPALES INDICADORES)

De acuerdo a la EHPM de 2011, el país cuenta con una población de 6,213,730 habitantes, de los cuales 3,871,332 viven en el área urbana (62.3%) y 2,342,398 habitan en el área rural (37.7 %), como se puede ver en la tabla 12.

Esto resulta en una tendencia de crecimiento de un 2.4% en el área urbana, si se compara con los datos arrojados por la misma encuesta para el año 2005, en el que se mostraba un 59.9% de la población viviendo en espacios urbanos. Por el contrario, en la zona rural este índice ha declinado en la misma proporción, teniendo como resultado una relación de 40.1% para el mismo año. Esta situación comprueba que se continúa experimentando desplazamientos de las áreas rurales hacia las urbanas, desde que en 1992 los Censos V de Población y IV de Vivienda reportaron que en el área urbana se concentraba el 50.4% de la población salvadoreña.

Tabla 12. Características e indicadores de población, EHPM 2011

Características e indicadores	Totales
Total de hogares	1,592,633
Total de personas	6,213,730
Tasa de crecimiento de la población (%)	2.20
Personas por hogar	3.90
Total hombres	2,964,103
Total mujeres	3,249,627
Población de 16 años y más	4,212,174
Hombres de 16 años y más	1,931,907
Mujeres de 16 años y más	2,280,267
Jefes de hogar hombres	1,040,706
Jefes de hogar mujeres	551,927
Población en el extranjero	346,554
PEA	2,641,133
PEA hombres	1,568,675
PEA mujeres	1,072,458
Tasa de desocupación	6.62
Ingreso por hogar mensual	US\$486.67
Ingreso per cápita mensual	US\$124.74
Total hogares con remesa	322,779
Total personas con remesa	1,271,960
Personas con remesa	(%) 20.4
Remesa por hogar mensual	(\$) 171.95
Remesa por persona mensual	(\$) 43.64
Gasto por hogar mensual	(\$) 360.04
Hogares en situación de pobreza extrema	(%) 12.23
Hogares en situación de pobreza relative	(%) 28.33
Hogares no pobres	(%) 59.45
Hogares en viviendas con tenencia de agua por cañería	(%) 73.95
Hogares en viviendas con abastecimiento de energía eléctrica	(%) 92.57

Fuente: EHPM 2011.

La migración hacia zonas urbanas se acentúa en mayor proporción en el AMSS, en la que se alberga el 27.1% del total de habitantes del país, con una densidad de 2,756 habitantes por kilómetro cuadrado. La encuesta reporta que el 57.9% de la población es menor de 30 años, mientras que solo el 2.9% representa a la población de 60 años y más, considerada como adulta mayor. Los datos revelan que la población salvadoreña es bastante joven, lo que facilita la renovación generacional en los ámbitos productivos y de la sociedad en general (DIGESTYC, 2010).

Al diferenciar los datos por sexo, la encuesta indica que las mujeres representan el 52.3% de la población total del país; y los hombres, el 47.7%. Cuando se toma como base los datos de los cuatro últimos años (2008–2011), se determina que se ha formado un promedio de 25,000 nuevos hogares, lo que da como resultado una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4%. En la tabla 12, se muestran las cifras más significativas que arroja la encuesta, que se vuelven relevantes para analizar la estructura de la demanda y la oferta habitacional, ya que estos números afectan el comportamiento de ambos componentes del mercado.

La oferta y la demanda de vivienda también están influenciadas por aspectos macroeconómicos (PIB, inflación, remesas e Índice de Volumen de la Actividad Económica [IVAE], entre otros), por los ingresos de la población (actividad económica del sector formal o informal) y por la estructura de financiamiento (tasa, plazo, primas y demás requisitos) que el mercado financiero ofrece.

4.3 TIPOLOGÍA, TENENCIA Y MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

La encuesta de 2011 muestra que, a nivel nacional existen 1,592,633 hogares. El 94.0% de esas familias viven en casas privadas o independientes, un 1.8% habita en un cuarto de mesón, un 1.6% vive en pieza de casa, y un 1.1%, en vivienda improvisada, vivienda temporal y rancho. Solo 1.5% habita en condominio y apartamento. Tanto en el área urbana como en la rural las tendencias son sumamente similares: las casas privadas o independientes ocupan un 92.9% en el área urbana y un 96.1% en el área rural (tabla 13).

Cabe destacar que en el área urbana los hogares que habitan en un cuarto de casa o pieza de mesón constituyen un 4.3%. Por el contrario, en el ámbito rural, el tipo de vivienda que prevalece como segunda tipología es la que se denomina “improvisada”, la cual alcanza un 1.9% del parque habitacional para esa área geográfica, lo que impacta directamente el déficit cuantitativo. Las cifras de El Salvador reflejan mucha similitud con las de Costa Rica, de acuerdo a los datos que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de ese país, pues para 2010 un 94.5%

de las viviendas costarricenses fueron clasificadas como casas independientes o en fila contigua.

A nivel nacional, en cuanto a los materiales de construcción predominantes en las paredes en El Salvador, un 72.2% son de concreto mixto. Las paredes de adobe, que es el segundo elemento con el que se han construido las paredes, corresponden a un 15.7%. Las paredes del restante 12.1% de viviendas son de bahareque, madera, lámina metálica, paja o palma, o de materiales provenientes de desechos (tabla 14). En el área urbana, las viviendas con paredes de concreto mixto alcanzan el 84.2%; en el área rural, llegan solo al 49.4%. Las viviendas con paredes de adobe en la zona urbana conforman un 8.2%; mientras que en el área rural constituyen un 29.8%.

En el área urbana, el piso construido con ladrillo de cemento representa un 56.4% y el piso de cemento constituye un 18.1%. En el área rural, los hogares con piso de tierra son el 38.1%; los que poseen ladrillo de cemento alcanzan el 23.3%. En el AMSS se evidencia la existencia de un mejor poder adquisitivo, pues un 61.7% de los hogares posee ladrillo de cemento y un 15.6% adicional, ladrillo de cerámica.

En el área urbana, destacan las cubiertas de techo de lámina de asbesto con el 47.3%, seguido de la lámina metálica con 31.6% y la teja de barro o cemento con 17.1%. Para el área rural, la situación es muy diferente, pues la teja de barro o cemento ocupa el primer lugar con 46.5%, seguida de lámina metálica con 40.3%. La lámina de asbesto tan solo representa el 12%, mientras que los materiales de desechos y paja o palma, un 0.5%.

Tabla 13. Tipología del parque habitacional por zonas geográficas

Tipología	Nacional	Urbano	Rural
Total	1,592,633	1,039,757	552,876
Casa privada o independiente	1,497,026	965,656	531,370
Apartamento	7,186	7,186	0
Condominio	16,514	16,514	0
Pieza en casa	26,045	16,417	9,628
Pieza en mesón	28,594	28,349	245
Vivienda improvisada	15,585	5,245	10,340
Rancho	1,284	157	1,127
Vivienda temporal	314	148	166
Otro	85	85	0

Fuente: EHPM 2011.

Tabla 14. Materiales de construcción del parque habitacional por zonas geográficas

Materiales	Nacional	Urbano	Rural
Total	1,592,633	1,039,757	552,876
Techo			
Loza de concreto	45,960	40,907	5,053
Teja de barro-cemento	434,338	177,317	257,021
Lámina de asbesto o fibra cemento	558,314	491,923	66,391
Lámina metálica	551,195	328,329	222,866
Paja o palma	2,170	1,259	1,451
Materiales de desechos	116	22	94
Otro material	0	0	0
Paredes			
Concreto o mixto	1,149,192	875,969	273,223
Bahareque	55,622	15,427	40,195
Adobe	250,376	85,702	164,674
Madera	21,468	4,795	16,673
Lámina metálica	95,415	52,012	43,403
Paja o palma	13,938	4,373	9,565
Materiales de desechos	6,622	1,479	5,143
Otro material	0	0	0
Piso			
Ladrillo de cerámica	191,056	158,639	32,417
Ladrillo de cemento	714,738	585,987	128,751
Ladrillo de barro	10,103	2,895	7,208
Cemento	360,647	187,925	172,722
Tierra	314,299	103,688	210,611
Otro material	1,790	623	1,167

Fuente: EHPM 2011.

Con respecto a los materiales de las viviendas, las cifras resultan diferentes si se comparan con el caso costarricense, en el que el piso de cemento o de ladrillo de cemento representa un 91.3% de los hogares. En cuanto a la cubierta de techo, la lámina metálica representa un 96.7% del total del parque habitacional, y un 64.9% de los hogares poseen paredes de bloque o concreto mixto.

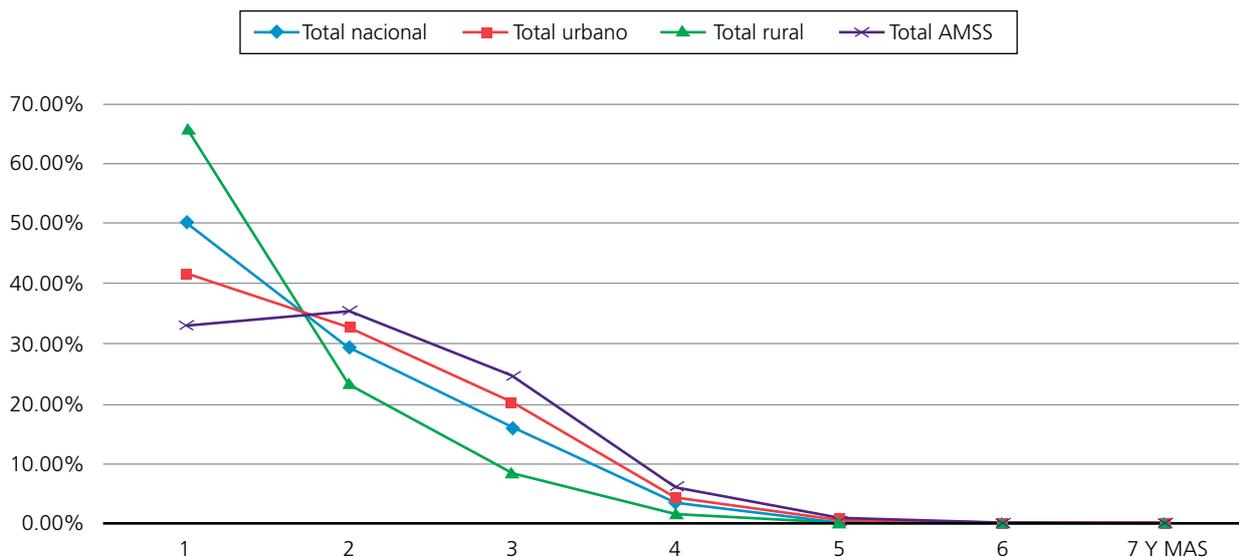
4.4 NÚMERO DE MIEMBROS Y NÚMERO DE HABITACIONES

Esta sección analiza la forma de ocupación de los hogares sobre la base del número de habitaciones que las viviendas poseen y los miembros que las habitan. Si se considera que la población nacional asciende a 6,213,730 personas y que el parque habitacional consta de 1,592,633 unidades, esto equivale a que cada hogar

posee un promedio de cuatro personas por vivienda. Este dato es relevante ya que este cociente representa el de mayor incidencia en el parque habitacional. El 22.6% del total nacional equivalente a 359,163 hogares tiene cuatro personas por vivienda. El 31.8% tiene cinco personas o más, y el 45.6% tiene tres personas o menos.

Los hogares con dos habitaciones representan 79.7% a nivel nacional. En el área urbana, esta proporción baja a un 74.4% y en el área rural la proporción con dos habitaciones es el 90.0% (gráfico 8). Teniendo en cuenta que el promedio de habitantes por hogar es de cuatro miembros y que cinco de cada diez hogares tienen una sola habitación, existe un hacinamiento claro, lo cual es considerado por el VMVDU como un déficit cuantitativo importante. Los porcentajes de hacinamiento varían, según la zona geográfica. El

Gráfico 8. Distribución de hogares por número de habitaciones



Fuente: Elaboración propia con datos EHPM 2011.

porcentaje de familias que posee más de cuatro miembros viviendo en una sola habitación en el área rural alcanza el 34.7%, diferente a la situación que se experimenta en lo urbano, donde esta condición representa un 17.0%.

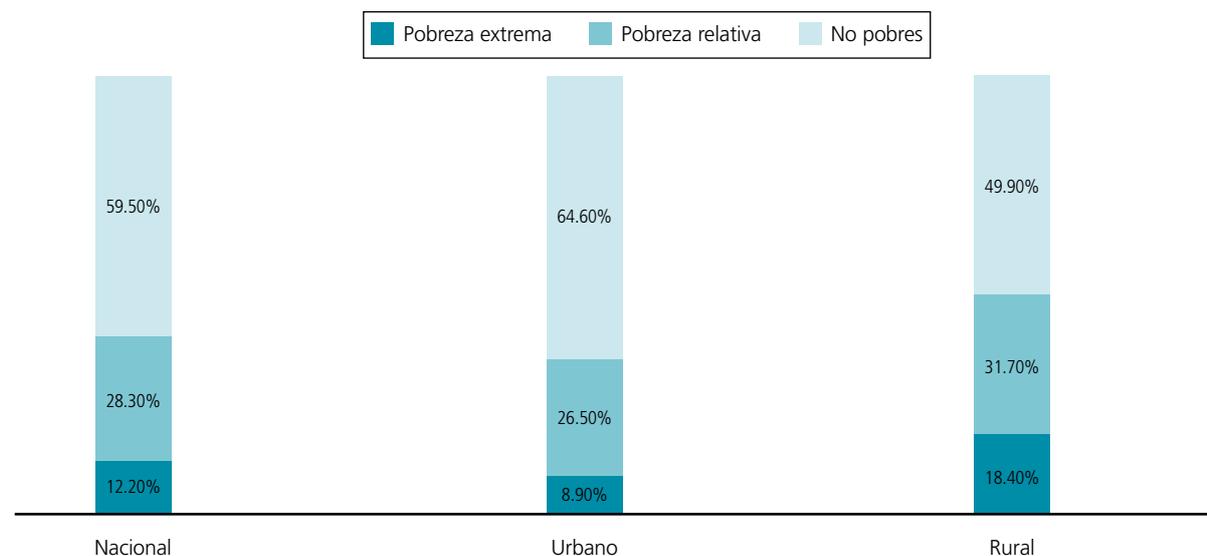
Si se analizan los hogares de acuerdo a niveles de pobreza (gráfico 9), los clasificados como “no pobres” representan un 59.5%; como “pobreza relativa”, un 28.3%, y como “pobreza extrema”, 12.2%². A nivel nacional, los pobres ocupan un 40.5% de las viviendas, en el área rural este porcentaje asciende al 50.2% y en las áreas urbanas llega a un 35.4%. Este índice de pobreza da líneas generales para conocer que la demanda no posee los ingresos

suficientes para poder acceder a un financiamiento para la compra de una vivienda adecuada, sin considerar otros factores que intervienen en el análisis crediticio.

4.5 SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

Existen variables asociadas para establecer la segmentación del mercado de la vivienda, tanto del lado de la oferta como de la demanda. En el de la demanda, esta división dependerá de los ingresos y la disponibilidad que cada estrato o segmento de la población esté dispuesto a pagar para adquirir un activo

Gráfico 9. Distribución de los hogares por niveles de pobreza



Fuente: EHPM 2011.

inmobiliario de largo plazo en una ubicación geográfica específica. En El Salvador, la segmentación se puede distribuir de acuerdo a los programas de gobierno o por las políticas adoptadas por las instituciones vinculantes con el sector de vivienda. Existe una normativa especial del VMVDU, delegada en el ILP, que califica los proyectos de vivienda de interés social. De acuerdo a esta normativa, el valor máximo para una vivienda de interés social no debe de sobrepasar los US\$15,000.

Para definir este segmento de interés social, bajo el Programa Casa para Todos el gobierno ha establecido que el valor máximo es de US\$28,500. Un segundo segmento es el del FSV, que establece US\$75,000 como valor máximo de vivienda. Un tercer segmento lo constituyen las viviendas arriba de ese monto. De acuerdo con la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos, la segmentación de la oferta está conformada según lo descrito en la tabla 15. El cuadro refleja esta segmentación, según el tipo de construcción que posee cada vivienda, sus características o tipología y, además, las actividades constructivas que presentan.

Aunque existen otras formas de generar una segmentación, estas se ven limitadas por la falta de datos. Más bien la segmentación se puede asociar a la capacidad de adquisición que posee la población, la cual se describe en tabla 11 (capítulo III. Financiamiento del sector habitacional).

4.6 ESTRUCTURA DE INGRESOS FAMILIARES Y SUS FUENTES

La PET está definida a partir de los 16 años y de acuerdo a la situación particular de trabajo. Para el año 2011, la PET ascendió a 4,212,174 personas, lo que representa el 67.8% de la población total. Como la parte de la PET, PEA es la que realiza alguna actividad económica y ofrece su fuerza de trabajo al mercado laboral. La PEA está constituida por 2,641,133 personas, de las que el 59.4% son hombres y el 40.6% son mujeres.

El desempleo está conformado por la PET y con disposición a hacerlo pero que no encuentra trabajo. La EHPM revela que, a nivel nacional, 174,758 personas se encontraban en situación de desempleo en ese año, lo que representa una tasa de 6.6%, mientras que la tasa de subempleo sumaba un 32.7%. Tales cifras pueden afectar directamente la estructura de la demanda en forma significativa, ya que un 35% de la población cuenta con ingresos poco estables.

De acuerdo a la EHPM, el ingreso promedio mensual de los hogares a nivel nacional ha sido de US\$486.67 (tabla 12). Se puede destacar una diferencia marcada entre los ingresos que percibe la población urbana, los cuales han ascendido a US\$574.46 mensuales, contra los obtenidos en el área rural que representan US\$321.59 al mes. Esto aduce una diferencia característica entre las

Tabla 15. Segmentación de la oferta de vivienda

	Características	Actividad de construcción
Construcción no organizada Soluciones habitacionales	Materiales inadecuados y no duraderos. Invasiones en áreas urbanas. En área rural, con derecho de posesión.	Realizadas por los propietarios y, en casos, por medio de subcontratos de albañilería, sin cumplimiento de las normas técnicas.
Autoconstrucción en lote propio	Muchas veces sin acceso a los servicios básicos. Vivienda mínima (30–40 m ²). Principalmente en áreas rurales y sin título de propiedad sobre el inmueble, pero con derecho de posesión.	Realizadas por los propietarios o por microempresas subcontratistas con escasos conocimientos de las normas técnicas.
Construcción organizada Vivienda di interés social y segmento	Vivienda cuyos precios son inferiores a US\$28,500. Desarrollada a gran escala por constructoras vivierendistas, en las cuales los propietarios gozan de beneficios fiscales y subsidios.	Realizan todas las obras de infraestructura y construcción, respetando normas y leyes vigentes para su desarrollo. Este segmento puede representar menos del 30% de la actividad constructiva de las empresas desarrolladoras constructoras.
Segmento medio	Viviendas de muy buena calidad cuyo valor oscila entre los US\$30,000 y los US\$75,000.	Estas suponen más del 40% de la actividad de las empresas desarrolladoras constructoras.
Segmento alto	Viviendas del más de US\$75,000 con acabados de alta calidad.	Supone un 30% de la actividad constructiva de las empresas, aunque sus destinatarios son menores al 10% de la población.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos.

condiciones de vida de los hogares del área urbana y los del área rural.

El mayor ingreso promedio mensual del país corresponde al AMSS, un promedio de US\$670.53 mensuales. El ingreso promedio de la población ocupada es de US\$296.88. Los hombres perciben un ingreso promedio de US\$310.54; mientras que las mujeres, de US\$279.10, lo que significa que los hombres reciben un 11.3% más de ingreso promedio mensual que las mujeres. Estos datos han servido de base para destacar el porcentaje de la población que puede acceder a una vivienda nueva.

En tabla 11 del capítulo III se ha realizado un análisis de la capacidad adquisitiva, a partir de las cifras de ingresos (tabla 16) y de ajustar estas a las cuotas de amortización mensual para un préstamo hipotecario. Se estimó que un 67% de la población no puede acceder a una vivienda de interés social que se ofrece en el mercado inmobiliario. Es decir, la mayoría de las familias que obtienen ingresos hasta un salario mínimo pueden optar a un crédito de un monto relativamente bajo que le ajustaría únicamente para la mejora y la ampliación de su vivienda por medio de la compra de materiales constructivos.

4.7 NECESIDADES, DEMANDA Y SUS CARACTERÍSTICAS

Este análisis se realiza sobre la base de los datos proporcionados por la EHPM de 2011 e incorpora

los datos del sistema de precalificación del FSV³, plataforma electrónica que pretende ser un insumo para el constructor o investigador del tema de vivienda. Esta permite conocer y medir la intención de compra de los clientes potenciales que han proporcionado datos al FSV. Tales cifras proveen características importantes del mercado demandante de una solución habitacional.

Con la información de la base de datos de la encuesta de hogares de 2011, las necesidades de vivienda se determinan para todos aquellos jefes de hogar definidos como “ocupados” y que no tienen una vivienda propia. Para obtener este dato, se considera la formación de nuevos hogares que no poseen vivienda, la cual se ha estimado en un promedio de 2,400 con un crecimiento promedio de 1.24%. Debido a las limitaciones de información que se tienen, no se considera a la población con intenciones reales de adquirir segunda vivienda.

Según el análisis, los jefes de hogar que no poseen una vivienda propia suman 192,968, lo que representaría las necesidades de vivienda tanto para el área urbana como rural. En el esquema 5, se observa esta distribución de forma ampliada, incluyendo al sector al que pertenece tal población.

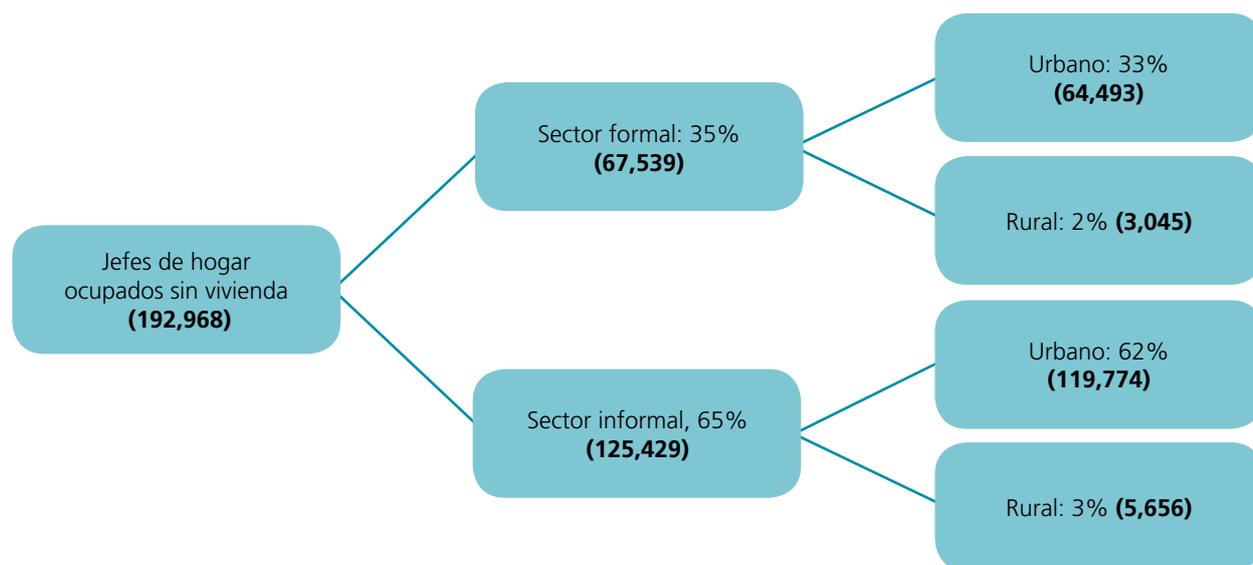
Estos datos se han cruzado con los del sistema de precalificación del FSV, cuya base consta de 26,961 familias (tabla 17)⁴. Se destaca que el 79.4% de la población precalificada posee ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Además, los que tienen ingresos entre cuatro y ocho salarios mínimos representan un

Tabla 16. Salario promedio mensual de los ocupados, según rama de actividad económica

Rama de actividad económica	Salario promedio mensual en US\$
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	133.5
Pesca	202.74
Explotación de minas y canteras	417.88
Industria manufacturera	245.81
Suministro de electricidad, gas y agua	474.65
Construcción	264.67
Comercio, hoteles y restaurantes	256.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	347.93
Intermediación financiera y actividades inmobiliarias	383.27
Administración pública y defensa	473.22
Enseñanza	484.79
Servicios comunales, sociales y de salud	275.29
Hogares con servicio doméstico	131.54
Otros	1,153.27

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Esquema 5. Distribución de la demanda potencial de vivienda



Fuente: Elaboración propia con datos de EHPM 2011.

Tabla 17. Distribución de personas precalificadas por ingresos del sistema FSV

Ingreso mensual	Demanda potencial	%
Hasta 1 SM	1,333	4.9%
De 1 a 2 SM	10,601	39.3%
De 2 a 3 SM	6,125	22.7%
De 3 a 4 SM	3,356	12.4%
De 4 a 5 SM	1,847	6.9%
De 5 a 6 SM	1,110	4.1%
De 6 a 7 SM	623	2.3%
De 7 a 8 SM	523	1.9%
De 8 a 9 SM	272	1.0%
De 9 a 10 SM	249	0.9%
Más de 10 SM	922	3.4%
Total general	26,961	100.0%

Fuente: Estadísticas del módulo de precalificación del FSV.

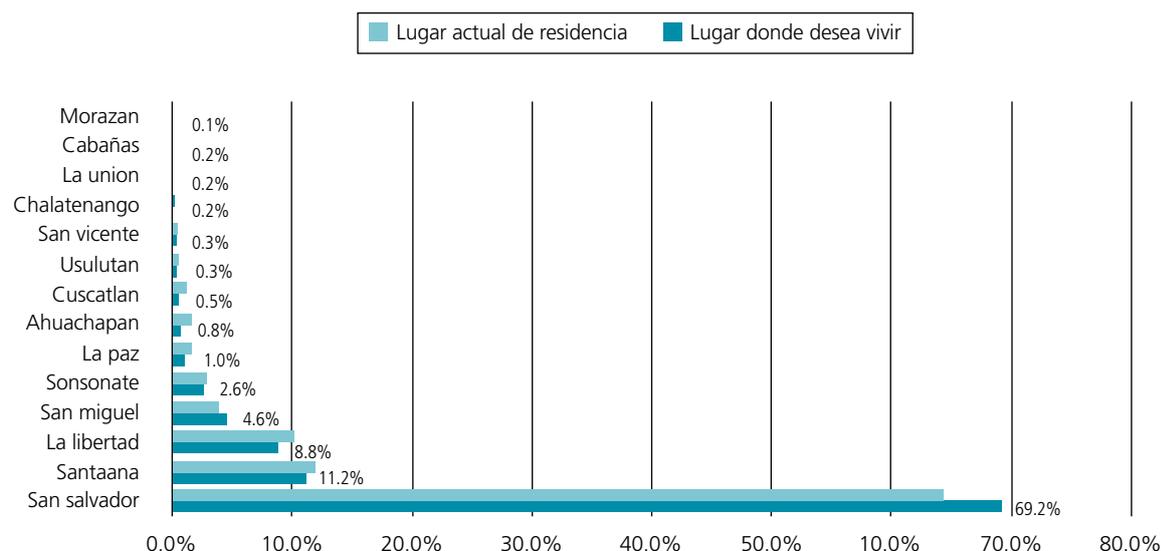
15.2%; y más de ocho salarios mínimos, el restante 5.4%. Se destaca que cerca del 70% desea tener una vivienda en la capital del país, lo que coincide con el lugar de residencia donde actualmente habita la persona encuestada (gráfico 10).

Los hogares que poseen ingresos de hasta tres salarios mínimos tendrían problemas para la adquisición de una vivienda financiada a largo plazo. Esto representa unos 129,096 hogares que no poseen vivienda propia. Sin embargo, esas familias pueden optar por otro tipo de soluciones para solventar su problema, como es el caso

de la adquisición de lote con una vivienda desarrollada en el tiempo de forma progresiva.

Este problema afecta al 67% de la demanda basada en los jefes de hogar ocupados que no poseen vivienda propia. Dicho de otra forma: solo 33 de cada 100 hogares podrían alcanzar una valoración favorable para obtener una vivienda bajo las condiciones de mercado para su financiación. Por otra parte y dado los resultados, se puede establecer que la mayoría de la población está dispuesta a invertir en las principales ciudades de El Salvador; muy particularmente, en la capital.

Gráfico 10. Preferencia de inversión en vivienda de las personas precalificadas por el sistema del FSV



Fuente: Estadísticas del módulo de precalificación del FSV.

Dada la limitación de ingresos que posee la población y de manera especial la que los obtiene de forma variable, su capacidad de endeudamiento es menor a US\$10,000, lo que supone que los recursos destinados para las cuotas mensuales oscilan entre US\$40.00 y US\$90.00. Se ha realizado una proyección para cuantificar la necesidad de vivienda a cubrir para el período 2010–2020 (tabla 18), la cual se estima en 217,825 unidades habitacionales, tanto el sector formal como el informal.

4.8 OFERTA ACTUAL DE VIVIENDA (FORMA DE TENENCIA Y PRODUCCIÓN)

La oferta de la vivienda dirigida a los sectores medios y altos está directamente relacionada con la demanda, dado el poder adquisitivo que posee este segmento. La atención hacia este segmento no encuentra limitaciones o problemas por parte de los diferentes desarrolladores. Es en el caso de la oferta de vivienda de interés social que

Tabla 18. Proyección de las necesidades de vivienda de acuerdo a los hogares sin unidad habitacional propia (2010–2020)

Año	Necesidad actual	Formación de nuevos jefes de hogares sin vivienda	Total de necesidades
2010	38,594		38,594
2011	38,594	2,350	40,944
2012	38,594	2,379	40,973
2013	38,594	2,409	41,003
2014	38,594	2,438	41,030
2015		2,469	2,469
2016		2,499	2,499
2017		2,530	2,530
2018		2,562	2,562
2019		2,593	2,593
2020		2,626	2,626
TOTAL	192,968	24,855	217,825

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM.

se presentan limitaciones importantes, especialmente en las zonas metropolitanas donde se encuentra la mayor carga o densidad habitacional y donde se concentran las mayores necesidades de vivienda.

La oferta de vivienda de este segmento se ve afectada por factores que inciden directamente en su adquisición, uno de ellos es el precio de las unidades, el cual resulta elevado en relación con los ingresos de las familias. Estos costos son el reflejo de ciertos componentes, dentro los que destacan: (a) procesos demorados en la obtención de permisos, los que generan costos de oportunidad en los desarrolladores; (b) elevados precios del suelo apto para el desarrollo de conjuntos habitacionales, sobre todo en las áreas urbanas y semiurbanas; (c) falta de servicios e infraestructura básica, lo que encarece los costos de producción de las viviendas; (d) problemas para la obtención de financiamiento, ya que no hay una oferta crediticia suficiente para el desarrollo adecuado de vivienda y (e) control de calidad inadecuado, dada la escasez de vivienda organizada a precios asequibles y los bajos niveles de ingresos. Las soluciones habitacionales frecuentes se basan en la autoconstrucción, tanto de vivienda nueva en lote propio como para la mejora de vivienda ya existente⁵.

Con base en el Censo de Vivienda de 2007, el VMVDU realizó una evaluación de la oferta de casas sobre la base del parque habitacional existente. Esta evaluación segmentó las unidades que se encuentran a la venta y aquellas que se encuentran en reparación o construcción, y cruzó los datos con el déficit cuantitativo, considerado en este caso como demanda efectiva. De este universo se estimó que existían 44,982 viviendas en venta o reparación.

Esta evaluación destaca que el problema del déficit habitacional del país responde a que la oferta de viviendas no coincide con las necesidades habitacionales en cuanto a su ubicación y, por lo tanto, a su valor. Tal desfase existente entre la oferta y la demanda se puede corroborar si se cruzan los datos de la base de datos de la demanda precalificada por el FSV y la cantidad de oferta que tiene capturada el sistema de oferta de vivienda desarrollado por BANDESAL, denominado InfoVivienda⁶, en el cual se observa una alta concentración de la demanda en el departamento de San Salvador como ciudad principal y eje de desarrollo económico. Estas dos fuentes demuestran que la demanda está por encima del nivel de oferta que se pueda generar, sin embargo se debe profundizar en un análisis de mercado que muestre más certeramente el comportamiento del mercado de vivienda.

4.9 CUANTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN NECESARIA PARA ELIMINAR EL DÉFICIT HABITACIONAL

Con base en la información de la EHPM de 2008 y del VI Censo de Población y Vivienda de 2007, el VMVDU estimó que el déficit cuantitativo en el año 2007 era de 44,383 viviendas, equivalente al 3.2% del parque habitacional, y el cualitativo ascendía a 315,918 viviendas, equivalente al 23.01% del parque habitacional. Ambos déficits suman 360,301 viviendas, es decir, el 26.3% del total del parque habitacional cuantificado en 1,372,853 unidades⁷.

Si bien estas son cifras oficiales y son objeto del análisis en la *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador*, elaborada por el PNUD en el año 2009, se estimó que de un total de 1,529,483 hogares, el déficit cuantitativo era de 61,173 unidades equivalente al 4.4%, y el cualitativo, en 452,727 unidades equivalente al 29.6%, o un total del 34% de los hogares con dificultades en sus viviendas.

Por otra parte, de acuerdo a los datos señalados por el BID⁸, estas cifras son más altas, considerando que el 58% de las viviendas son deficitarias. Estas diferencias podrían deberse a las discrepancias en las metodologías de estimación del cálculo del déficit (i. e., en algunos no se considera como déficit cualitativo la ausencia de servicios de drenajes y abastecimiento de agua potable).

Para el análisis de este capítulo se asume que las necesidades de construcción de viviendas debido al crecimiento vegetativo corresponden a un 2.07%⁹ por año, dando como resultado que las necesidades de construcción para el periodo 2008–2020 ascenderían a 473,141 unidades habitacionales (tabla 19). Si a esto se adiciona el déficit cuantitativo estimado en 44,383 para 2008, el resultado implicaría la construcción de 517,524 nuevas unidades, lo que supone una ejecución promedio de 39,810 viviendas por año. Esto no toma en cuenta la reposición o reconstrucción de viviendas afectadas por algún fenómeno o catástrofe naturales.

Sobre la base de costos del mercado inmobiliario para una unidad básica con todos los componentes de infraestructura, esta vivienda tendría un costo promedio de US\$8,417 en el año 2008¹⁰. Para realizar las proyecciones hasta el año 2020, se ha asumido una tasa de inflación de 5.3%. Si se observan los datos de la tabla 19, para el primer año de análisis la inversión sería de US\$270 millones, lo que equivaldría al 1.2% del PIB de ese año. Para el período analizado, la inversión total

Tabla 19. Necesidades e inversiones en la vivienda debido al crecimiento vegetativo

Año	Hogares	Necesidades de nuevas vivienda	Costo de dotación de nuevas viviendas	
			Unitario (US\$)	Total (millones US\$)
2008	1,406,485	32,091	\$8,416.58	\$270.10
2009	1,435,599	32,755	\$8,862.66	\$290.30
2010	1,465,316	33,433	\$9,322.38	\$312.01
2011	1,495,648	34,125	\$9,827.00	\$335.35
2012	1,526,608	34,832	\$10,470.83	\$360.43
2013	1,558,090	35,553	\$10,896.26	\$387.39
2014	1,590,464	36,289	\$11,473.76	\$416.37
2015	1,623,386	37,040	\$12,081.87	\$447.57
2016	1,656,991	37,807	\$12,722.21	\$480.98
2017	1,691,290	38,589	\$13,396.49	\$516.96
2018	1,726,300	39,388	\$14,106.50	\$555.63
2019	1,762,034	40,203	\$14,854.15	\$597.19
2020	1,798,508	41,036	\$15,641.42	\$641.85
Total 2008–2020		473,141		\$5,612.08

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM.

sumaría 5,612.08 millones. Esto se basa en el costo de una unidad básica, lo cual habría que aumentar para tomar en cuenta todos los estratos.

Para eliminar el déficit cuantitativo heredado, se ha proyectado la construcción de 3,414 unidades habitacionales adicionales por año, distribuidas proporcionalmente durante 2008–2020 (tabla 20). En tal sentido la inversión total para eliminar el déficit cuantitativo para el primer año (tanto por la formación de nuevos hogares como por el déficit heredado cuantificado a 2008) sería de US\$299 millones, equivalentes al 1.3% del PIB, y de US\$6,131 millones para el ciclo 2008–2020.

Para el déficit cualitativo, se han tomado los datos del mismo censo. En la tabla 21 se muestra la distribución de los hogares que presentan alguna carencia habitacional. La cifra de 350,364 representa los hogares que tienen al menos una carencia. Esto da una variación respecto al déficit reconocido oficialmente el cual toma en consideración el número de viviendas con al menos una de las tres carencias de la estructura de la vivienda cuya cifra es de 315,918 viviendas, lo que representa un 23% del parque habitacional total¹¹.

Sobre la información descrita anteriormente, se ha realizado un cálculo para eliminar el déficit arrastrado desde 2008 (tabla 22), lo que requeriría una inversión anual

aproximada de US\$387.22 millones equivalente al 1.8% del PIB de ese año. Si bien los números son aproximados, dimensionan los recursos necesarios para lograr el objetivo de eliminar este déficit. Si se realiza un breve análisis de las cifras que proyecta el VMVDU para el período 2009–2014, resulta un total de US\$845 millones en soluciones habitacionales (incluye también inversiones en créditos por parte del FSV y FONAVIPO)¹². Si se compara esta cifra con las inversiones que se tienen que realizar para el déficit habitacional (cualitativo y cuantitativo), alcanzaría apenas un 35% de la inversión necesaria para eliminar esas carencias habitacionales.

4.10 MIGRACIÓN, TASAS DE CRECIMIENTO

Las migraciones se explican por diversos factores como: el comportamiento económico del país, las diferencias salariales entre países, las oportunidades de trabajo y la desigualdad social. Si bien los flujos migratorios de salvadoreños datan de muchas décadas atrás, estos cobraron importancia desde finales de los años setenta, y ha sido los Estados Unidos el destino preferido de la población. De acuerdo al censo económico de los Estados Unidos, ese país tenía una población de 15,717 salvadoreños en 1970. A partir de los años ochenta, la guerra civil salvadoreña intensificó los flujos migratorios a Estados Unidos, principalmente desde las zonas conflictivas del país. De acuerdo al censo mencionado, el número de salvadoreños que residen en los Estados

Tabla 20. Inversión para la eliminación del déficit cuantitativo 2008–2020

Año	Necesidades de nuevas vivienda	Necesidades de vivienda para eliminar el déficit	Costo de dotación de nuevas viviendas	
			Costo Unitario (US\$)	Total (millones US\$)
2008	32,091	3,414	\$8,416.58	\$298.83
2009	32,755	3,414	\$8,862.66	\$320.56
2010	33,433	3,414	\$9,322.38	\$343.87
2011	34,125	3,414	\$9,827.00	\$368.90
2012	34,832	3,414	\$10,470.83	\$395.76
2013	35,553	3,414	\$10,896.26	\$424.59
2014	36,289	3,414	\$11,473.76	\$455.54
2015	37,040	3,414	\$12,081.87	\$488.76
2016	37,807	3,414	\$12,722.21	\$524.42
2017	38,589	3,414	\$13,396.49	\$562.70
2018	39,388	3,414	\$14,106.50	\$603.79
2019	40,203	3,414	\$14,854.15	\$647.90
2020	41,036	3,415	\$15,641.42	\$695.27
Total 2008–2020	473,141	44,383		\$6,130.88

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM.

Tabla 21. Carencias principales del déficit cualitativo

Deficiencias	Urbanos		Rurales		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Paredes	7,680.00	3.4%	13,087.00	10.6%	20,767.00	5.9%
Techo	7,829.00	3.5%	6,562.00	5.3%	14,391.00	4.1%
Piso	211,018.00	93.2%	104,188.00	84.1%	315,206.00	90.0%
Total 2008	226,527.00	1.00	123,837.00	1.00	350,364.00	1.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM.

Tabla 22. Inversión para la eliminación del déficit cualitativo

Deficiencias	Número de viviendas con déficit en su estructura	Costo dotación del servicio p/unidad en US\$	Inversión total (US\$millones)
Paredes	20,767.00	\$2,340.80	\$48.61
Techo	14,391.00	\$750.00	\$10.79
Piso	315,206.00	\$1,040.00	\$327.81
Total 2008	350,364.00		\$387.22

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM.

Unidos se elevó a 94,444 personas y siguió creciendo vertiginosamente hasta registrar casi medio millón de personas en los años noventa. La firma de los Acuerdos de Paz marcó un cambio en las motivaciones para

emigrar. De nuevo, las principales razones fueron las diferencias salariales y la búsqueda de oportunidades, pero también la existencia de redes sociales que facilitan la decisión de emigrar.

En la actualidad se estima que más de un millón y medio de salvadoreños reside solamente en los Estados Unidos de América¹³. La migración hacia los Estados Unidos ha incidido de forma significativa en el mercado habitacional por los grandes flujos de remesas que han ingresado al país, incrementando los ingresos de las familias y sacando a muchas de ellas de la pobreza. Además, estas remesas han producido cambios en patrones de consumo, costumbres y aspiraciones. Una investigación del BCR en el 2008 documentó que:

... muchos de los salvadoreños no residentes son propietarios de inmuebles en El Salvador, encontrándose que 46.4% del total de remitentes de remesas tienen alguna propiedad. De estos, el 35.9% son los propietarios de casas y el restante poseen algún terreno o local para su negocio. De los poseedores de inmuebles, un 56.7% adquirió la propiedad después de haber emigrado a los Estados Unidos, gracias a la oportunidad que le proporciona el ingreso más alto obtenido en ese país.

En tanto, la EHPM resalta que el quinto rubro al que se destinan las remesas es a la vivienda, de forma especial al pago de cuota de alquiler, con un monto estimado que ronda los US\$60 millones anuales.

4.11 CONCLUSIONES

Algunas consideraciones finales con respecto a la oferta y la demanda del sector habitacional salvadoreño son las siguientes:

- Debe prestarse mayor atención por parte del gobierno a facilitar de una manera planificada el desarrollo de suelo urbanizable. Esto debe estar acompañado de planes y programas que incluyan facilidades de movilización, sostenibilidad ambiental, manejo adecuado de riesgos ambientales y desarrollo social y productivo, con el fin de evitar su deterioro y abandono.
- Se necesita concentrar mayores esfuerzos en dar sostenibilidad a programas que ayuden a combatir el déficit cualitativo (que se estima en un 88% del déficit total), con la finalidad de dar espacios mínimos de habitabilidad a las familias que en su mayoría poseen una situación de informalidad.
- Existe un mercado potencial en el déficit cuantitativo el cual, de acuerdo a las proyecciones para el período 2010–2020, podría estar cercano a las 200,000 viviendas. Basado en el crecimiento vegetativo producto de la formación de nuevos hogares sin vivienda, la nueva demanda estará cercana a las 21,000 viviendas anuales.
- El 67% de la demanda basada en los jefes de hogar ocupados que no poseen vivienda propia presenta

ingresos menores a tres salarios mínimos, lo que afecta su capacidad adquisitiva y crea limitaciones para la adquisición de una vivienda financiada a largo plazo. Esto equivale a 129,096 hogares que no poseen vivienda propia y presentan una condición de bajos ingresos. Para mejorar la posición financiera de estas familias, deberán ajustarse con programas ad hoc.

- El país ha contado con una fuente de flujos económicos como las remesas familiares, las cuales pueden orientarse a destinos que generen mayor valor agregado y en los que la inversión en la vivienda de los receptores de estos flujos de efectivo pueda mejorar la dinámica económica y contribuir a que las familias mejoren su entorno habitacional.
- Se debe contar con mecanismos financieros de apoyo sostenibles, sobre todo para las familias de menores ingresos, con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento de estos potenciales compradores. Además, se debe focalizar la administración de estos créditos en instituciones con experiencia en el manejo de financiamiento, principalmente hacia el sector informal que no cotiza al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

4.12 ANÁLISIS FODA

Fortalezas

- Existe voluntad del gobierno para elaborar una nueva política habitacional en el 2013, apoyándose en el diagnóstico preparado en este perfil.
- Existen mecanismos de subsidio a la demanda que permiten fortalecer la capacidad adquisitiva de la población con menos recursos y aumentar la inversión privada para generar una oferta asequible. Hasta el año 2010, se había invertido US\$113 millones en subsidios (bonos) para atender un total de 62,395 familias.
- El déficit cuantitativo de vivienda apenas alcanza un 3.2% del parque habitacional, lo da como resultado que las inversiones a realizar para su control o eliminación sean menores a las de los países vecinos (Guatemala, Honduras y Nicaragua), para los cuales se estima entre el 16% y el 30% del parque habitacional.
- Actualmente existe por parte del sector privado una oferta amplia de lotificaciones, urbanizaciones y vivienda terminada en pequeña y gran escala, la cual logra cubrir una gama de soluciones asequibles a los diferentes sectores de la población.
- Se han promovido leyes que están fomentando la legalización y normalización de lotes desarrollados al margen de la ley. Para el caso del ILP, continúa legalizando el suelo de viviendas informales en forma masiva y dándole prioridad a las mujeres jefas de hogar.

Oportunidades

- a. Las remesas de salvadoreños en el exterior (US\$3,650 millones para 2011) ha permitido la generación de un flujo de fondos que podrían aumentarse para la adquisición y la mejora de vivienda en el país.
- b. Existen tecnologías que inciden en la mayor eficiencia en los procesos constructivos para la reducción en los costos de la vivienda, lo que genera una oferta más accesible a los diferentes segmentos de la población demandante. Esto se refleja en la producción de grandes operadores del sector construcción y de lotificaciones.
- c. Hay una amplia oferta de recursos financieros y técnicos de los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo de mecanismos de ahorro y subsidio para fortalecer la demanda, además de crear modelos de agregación de la demanda que se complementen con la incorporación de encadenamientos productivos.

Debilidades

- a. Se cuenta con una población con niveles de pobreza altos (casi el 40%) debido a los niveles de ingresos muy bajos que aquella percibe, los cuales no la convierte fácilmente en sujeta de crédito por parte de las instituciones financieras tradicionales.
- b. Falta de capacidad financiera del gobierno para lograr reducir el déficit cualitativo a mediano plazo, debido principalmente a la escasez de recursos sostenibles para ampliar diferentes programas que contribuyan a dicha reducción; tal es el caso del programa de subsidio.
- c. El sistema de trámites para la ejecución de urbanizaciones y vivienda es complejo y burocrático, lo que limita y restringe la inversión tanto privada como pública e induce a la informalidad.
- d. Falta de recursos sostenibles para la aplicación de un sistema ampliado de subsidio a la vivienda, lo que limita a la población demandante a mejorar su posición financiera, generando de esta manera una oferta habitacional menos asequible.

Amenazas

- a. Factores macroeconómicos (inflación, riesgo país, tasa de interés, variación de los salarios, etc.) pueden afectar la dinámica de desarrollo del sector vivienda, sobre todo porque al ser una economía dolarizada no se cuenta con algunos mecanismos que pudieran minimizar los impactos adversos.
- b. El Salvador es uno de los países que presenta una alta vulnerabilidad ante desastres naturales y un impacto desproporcionado en las familias pobres. De acuerdo al Global Climate Risk Index (1999–2009) el país se encontraba en la posición 17 de los países más vulnerables a los impactos

medioambientales, lo que reta a generar condiciones en las viviendas para la adaptación a estos cambios climáticos.

- c. El aumento de la inseguridad pública y la tasa de homicidios ha provocado un impacto negativo en el mercado de vivienda, especialmente en la de interés social, en cuyos lugares hay presencia de organizaciones delictivas.

4.13 TEMAS TRANSVERSALES: MIGRACIÓN, GÉNERO, RIESGOS AMBIENTALES, VIOLENCIA Y OTROS

La oferta y la demanda es muy sensible a los diferentes componentes que conforman la cadena productiva de la vivienda, pero de forma adicional están los temas de: (a) riesgos ambientales como inundaciones y terremotos que impactan el parque habitacional, (b) seguridad ciudadana y abandono de viviendas y (c) acceso a la tenencia de la vivienda por mujeres y juventud.

En el caso de los riesgos ambientales, los cuales han sido más frecuentes en las últimas décadas (sismos, inundaciones y deslizamientos), estos han impactado en gran medida la infraestructura habitacional. En los eventos sísmicos o climatológicos se han cuantificado pérdidas millonarias de la infraestructura habitacional. Para mencionar ejemplos, en los terremotos de 2001 la destrucción fue de aproximadamente 340,000 viviendas¹⁴; y en el año 2011, el evento denominado “depresión tropical 12 E” provocó la inundación del 10% del territorio nacional, alrededor de 2,000 kilómetros cuadrados. Estos riesgos provocan cambios en la oferta y la demanda de vivienda hacia zonas más seguras, las cuales en general se encuentran en los centros urbanos más desarrollados, creando presiones de precios en el mercado de suelo y, por ende, en el habitacional, generando sobrecostos en el producto final de la vivienda.

De igual forma, el tema de la seguridad ciudadana se ha vuelto muy sensible. De acuerdo a cifras del FSV, la lista de casas que se encuentran en abandono en residenciales de San Salvador y La Libertad que tienen presencia de organizaciones delictivas (pandillas) es de 613 viviendas. Si el promedio de personas por hogar es de cinco, resulta ser que una de cada 2,000 personas abandona su hogar sin ninguna razón clara documentada, aunque es evidente que este factor sea fundamental para esas decisiones.

Por otro lado, como parte de los factores de riesgo identificados en el estudio del BM titulado *Crimen y violencia en Centroamérica* de 2010, es debido a la urbanización rápida e incontrolada que se ha experimentado un grado mayor de violencia como resultado de la desorganización y la escasa planeación

urbana. Los espacios públicos deteriorados también se han relacionado con la presencia de pandillas y la victimización de los residentes. Estos hechos obviamente distorsionan el mercado de bienes raíces, provocando minusvalías en las zonas geográficas que sufren estos problemas y afectando tanto la oferta como la demanda que se pueda tener por parte de la población en un inmueble en tales zonas.

Con respecto a la tenencia de la vivienda o el suelo por parte de mujeres, de acuerdo a los datos de legalización de parcelas o propiedades, se ha experimentado un crecimiento en el otorgamiento de la titulación a nombre de la mujer jefa de hogar, cuyo índice de cobertura de género se ha incrementado del 60% en el año 2005 al 66% para 2010.

En enero de 2011 se promulgó la Ley General de la Juventud, cuyo objetivo es el de garantizar los derechos fundamentales de la población joven, así como promover el cumplimiento de sus deberes en el marco del respeto a su especificidad. Dentro de tales derechos se destaca el de “tener una vivienda digna y de calidad que les

permita desarrollar su proyecto de vida y sus relaciones de familia y comunidad”.

En el artículo 20 (políticas de inclusión social y cultural) de la mencionada ley, se destaca:

Facilitar el acceso de la población joven a una vivienda digna, mediante la implementación de programas de crédito y ahorro que faciliten su adquisición. Asimismo, crear las condiciones que promuevan la construcción de viviendas para las personas jóvenes, como factor coadyuvante del óptimo desarrollo, madurez y de la constitución de las nuevas familias.

No se cuentan con resultados tan efectivos en tales acciones, pero sí en el caso del Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil (Projóvenes II) en 79 comunidades del AMSS. Este programa espera beneficiar a 100,000 niños y jóvenes de forma directa, con lo que duplicaría la atención realizada en el primer esfuerzo que se realizó y que se denominó Projóvenes I.



Foto 1. Residencial Altavista, Ilopango, San Salvador.
Fuente: Archivos de BANDESAL.



Foto 2. Residencial Miramar, Zaragoza, La Libertad.
Fuente: Archivos de BANDESAL.

NOTAS FINALES

1. Participante del grupo focal 1, de la Comunidad Dos Amates. PNUD (2013). Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.
2. En pobreza extrema, se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la CBA, y en pobreza relativa, los hogares que con sus ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA).
3. http://www.fsv.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=166. Octubre 2012.
4. Datos de diciembre de 2010 a diciembre de 2011 del Sistema de Precalificación del FSV, según el vínculo http://www.fsv.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=166
5. Comentarios recopilados del CCVAH (2009), de su Estrategia Centroamericana de Vivienda.
6. Para mayor referencia, ver www.infovivienda.com.sv
7. Este número corresponde a la cantidad de viviendas ocupadas, de acuerdo al VI Censo de Población y Vivienda del año 2007.
8. De acuerdo al estudio Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe, del BID.
9. Diferencia entre los resultados de la EHPM de 2010 y 2009.
10. Precio unitario para 2008, ajustando con la tasa de inflación del 5.3% por año.
11. Dada la metodología utilizada por el VMVDU, en esta cifra no se considera la falta de servicios básicos como parte del déficit cualitativo.
12. Presentación Inversiones estratégicas del sector vivienda, X Bienal de Arquitectura y Urbanismo, San Salvador, octubre de 2012.
13. De acuerdo al Vice ministerio para Salvadoreños en el Exterior, alrededor de 2.8 millones de salvadoreños viven fuera del país. La mayor parte de esta población vive principalmente en los Estados Unidos, Canadá, Italia, Suecia, España y Australia.
14. De acuerdo a datos de la Dirección General de Protección Civil de El Salvador.

LOS SISTEMAS DE OFERTA DE SUELO URBANO

¿Qué más pobreza, que no tenemos ni un terreno donde vivir, y que tengamos toda la libertad de decir “aquí es mío” porque yo aquí tengo mi escritura? Tengo mi casa, tal vez no de ladrillo o una buena casa, un mi ranchito puede ser, pero uno vive con la satisfacción de que es de uno y que uno, si quiere, vive ahí, si no, lo vende y puede ir a comprar a otro lado si no le parece donde vive. En eso se cataloga uno de que somos pobres¹.

5.1 INTRODUCCIÓN

La oferta de suelo urbano es uno de los elementos críticos para el desarrollo del sector de la vivienda en cualquier país y, en definitiva, para el ejercicio del derecho humano a una vivienda adecuada. Esto es evidente cuando uno de los destinos más frecuentes del suelo es la vivienda y cuando, para desarrollarla, es indispensable contar con el sustento material que es el suelo.

Como se visualiza por ONU-Habitat (2006), el suelo urbanizado es un elemento tangible directamente relacionado con el financiamiento del sector. Existen instituciones de nivel nacional o local que se ocupan directamente de la regulación del suelo, tanto de su planificación como de su uso. El desarrollo de infraestructura de servicios básicos, de carácter público o privado, requiere de la base material del suelo, y su existencia altera notablemente su valor de mercado. Una parte de la industria de la construcción está directamente ligada a la transformación del suelo y a su urbanización o densificación.

Por lo tanto, el estudio de los sistemas de oferta de suelo urbano, en el marco de este *Perfil del sector vivienda en El Salvador*, es un elemento indispensable. Además, como se muestra más adelante, el caso salvadoreño reúne tres características particulares que vuelven más relevante el estudio de esta variable. Primero, porque se trata de un aspecto relativamente poco estudiado en el contexto nacional, lo cual no deja de ser contrastante respecto a la cantidad de estudios sobre el tema habitacional

en general. Segundo, como lo han señalado otros trabajos (Ferrufino et ál., 2005; Lungo, 2001; Estudio de Desarrollo Urbano y Regional de El Salvador [EDURES], 1978), las instituciones públicas han intervenido poco, de forma explícita, respecto al suelo urbano, lo cual ha permitido la operación liberal del mercado. Tercero, llama la atención el peso dominante de los actores privados en la oferta de suelo urbanizado o semiurbanizado, por sobre las formas de producción estatal y social.

5.2 MARCO JURÍDICO, REGLAMENTARIO Y DE PLANIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SUELO SERVIDO

La producción de suelo urbano o urbanizado en El Salvador está regulada dentro de un entramado legal complejo que establece parámetros y normas para la operación de los sectores público y privado, y de las familias. El análisis de este marco jurídico proporciona una idea del escenario en que operan los actores y refleja la construcción histórica de la relación entre la sociedad salvadoreña y el suelo, estableciendo determinados derechos, obligaciones y principios de actuación. Esta revisión se hace en dos grandes partes: en la primera, se revisan los principales elementos del marco jurídico; en la segunda, se comenta el marco de planificación territorial.

5.2.1 Marco legal existente

Existen importantes referencias legales que condicionan el desarrollo de los sistemas de oferta de suelo urbano en el país, entre las que destacan cinco:

- a. *Constitución de la República (1983)*. La Carta Magna salvadoreña no hace mención específica sobre el suelo urbano. Sin embargo, plantea algunos principios relevantes para su tratamiento en la legislación secundaria, como se puede ver en el recuadro 4. La Constitución es clara en afirmar la función social de la propiedad privada

y en establecer la responsabilidad del Estado para garantizar la protección ambiental. También define limitaciones fundamentales a la propiedad privada de la tierra rústica, aunque sin mencionar el uso de la tierra urbana y de la propiedad rústica con vocación urbana. Es destacable la mención que la Constitución hace de la expropiación y la importancia que se le da a la vivienda como causal de ese proceso, así como también de la elaboración de los derechos y obligaciones de los propietarios privados.

- b. *LODT* (Decreto Legislativo N.º 644 del año 2011). Esta reciente ley define, entre otros temas, la competencia municipal para calificar y regular los usos del suelo, y establece las categorías de uso del suelo a nivel nacional: urbano, urbanizable (dentro de la cual prevé la subcategoría de “zona especial de vivienda de interés social”), rural y no urbanizable; asimismo, faculta a los gobiernos locales para establecer parámetros de aprovechamiento del suelo (edificabilidad y ocupación) y delinea mecanismos “de compensación a favor del municipio” por cambios de usos del suelo.

Sin embargo, la *LODT* no aborda puntos críticos como los derechos y deberes en torno a la propiedad inmueble, o nuevas formas para que el Estado adquiera inmuebles para fines de “interés social”. Tampoco detalla procedimientos para la efectiva distribución de cargas y beneficios entre propietarios, ni prevé formas estructuradas de participación social en los procesos de planificación del territorio. Por ello y por su reciente entrada en vigencia, su aplicabilidad e incidencia real en la producción de suelo urbanizado está todavía por verse.

- c. *LELPUH* (Decreto Legislativo N.º 993 del año 2012). Se trata de la última legislación referida a la producción de suelo en el país. Está motivada por el peso de las lotificaciones agrícolas y periurbanas en la producción de vivienda y la precariedad de la tenencia. Establece contratos típicos entre las familias lotehabientes y los “desarrolladores parcelarios”, y entre estos y los terratenientes. Crea un registro de desarrolladores y una “ventanilla única” como mecanismo para atender los proyectos de subdivisión. Finalmente, establece un régimen transitorio de cuatro años para facilitar la regularización registral y urbanística de los proyectos ya ejecutados, al tiempo que define un mecanismo de compensaciones de parte del desarrollador que no haya cumplido con la normativa. La ley tiene un espíritu de protección de los lotehabientes, facilitando la transferencia de la propiedad aunque reconociendo la importancia de este subsector como proveedor de suelo en el país.

Recuadro 4. Principios de la Constitución salvadoreña respecto al suelo

- a. *Plantea la “racional utilización de los recursos” (artículo 101).*
- b. *Garantiza la “libertad económica, en lo que no se oponga al interés social” (artículo 102) y “el derecho a la propiedad privada en función social” (artículo 103).*
- c. *Reserva la propiedad del subsuelo al Estado (artículo 103).*
- d. *Plantea la posibilidad de transferir los bienes inmuebles del Estado a particulares conforme a la ley, con énfasis en la propiedad rural y con autorización explícita de la Asamblea Legislativa (artículo 233).*
- e. *Desarrolla un régimen particular para la “propiedad privada sobre la tierra rústica”, limitando la propiedad privada a 245 hectáreas y estableciendo procedimientos especiales para la efectiva vigencia de dicha regulación (artículo 105).*
- f. *Regula la expropiación “por causa de utilidad pública o interés social, legalmente probados, y previa una justa indemnización” e incluso plantea la posibilidad de que dicha indemnización no sea previa en casos como “aprovisionamiento de agua, o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, caminos o vías públicas de cualquier clase” (artículo 106).*
- g. *Obliga al Estado a “proteger los recursos naturales (...) para garantizar el desarrollo sostenible” (artículo 117) y declara “de interés social la construcción de viviendas” (artículo 119).*

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de la República.

- d. *Ley de Expropiación y de Ocupación de Bienes por el Estado* (Decreto Legislativo N.º 33 del año 1939). Esta ley constituye el marco general para los procesos de expropiación a favor del Estado, particularmente para fines de obras públicas. En ella se desarrollan principios de la Constitución de 1883, cuando aún no reconocía la propiedad privada “en función social”. Además, define las funciones de “utilidad pública” que pueden justificar un proceso expropiatorio, como: instalaciones militares, obras hidráulicas, vías férreas, redes de energía y redes viales, sin mencionar la vivienda, como sí lo hace

la Constitución de 1983. Asimismo, establece un procedimiento judicial “forzoso” para llevar a cabo la expropiación. Es notable, además, su sesgo hacia la vía expropiatoria jurídica, sin considerar la vía administrativa como se ha desarrollado en otros países latinoamericanos.

- e. *LUC* (Decreto Legislativo N.º 232 del año 1951). Esta ley se aplica en los 248 municipios que no forman parte del AMSS. Define los requisitos técnicos y formales de todo tipo de obras (artículo 2), los profesionales a cargo de los proyectos (artículo 8), además de la vigencia de las autorizaciones por un año y la donación obligatoria de una porción de los inmuebles sujetos a parcelación para áreas verdes y equipamientos. Se trata de una ley muy breve (diez artículos), cuyo contenido está desarrollado en los reglamentos. Establece una competencia compartida de planificación urbana entre el Gobierno Nacional y las municipalidades, lo cual es ratificado por el Código Municipal (Decreto Legislativo N.º 274 del año 1986). También plantea que el VMVDU tiene la facultad expresa, hasta la LODT actual, de formular planes territoriales de escala nacional y regional, y de manera supletoria planes a nivel municipal, por lo que la mayoría de los procesos de lotificación y urbanización en El Salvador, con la excepción relevante del AMSS, se regulaban desde el Gobierno Central.

5.2.2 Marco de planificación territorial

La práctica de la planificación territorial, de la regulación legal de los usos del suelo y de los procesos de urbanización en El Salvador acumula sesenta años de experiencia formal a partir de la aprobación de la primera LUC, en 1951, y de la Ley de Planes Reguladores en 1955. A continuación se discuten los principales elementos que conforman ese marco de acción enfocado hacia la planificación territorial, los planes vigentes y la división de competencias.

Los esfuerzos de planificación territorial en El Salvador pueden agruparse en tres fases (Berti et ál., 2009). En los años sesenta y setenta se produjeron los primeros planes de desarrollo urbano en las principales ciudades del país: METROPLAN 80 (1968) y planes de desarrollo urbano de Santa Ana (1978), Sonsonate (1980) y San Miguel (1981). Después de la guerra civil (1980–1992), se retomó la actividad de planificación urbana con la actualización de esa primera generación de planes por medio de: METROPLAN 2000 del AMSS (1992) y el Plan Maestro de Desarrollo Urbano [PLAMADUR]-AMSSA (1997), además de los planes maestros de Santa Ana (1996), San Miguel (1998), AMSO en Sonsonate (1998) y Usulután (1996). La tercera fase hasta la actualidad está más orientada hacia la planificación

territorial e incluye el Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de San Andrés (1998) y el PNOTD en 2004, con los sucesivos catorce planes regionales de ordenamiento que cubren todo el país. En los últimos veinte años estos instrumentos han sido encargados desde el VMVDU a firmas consultoras internacionales asociadas a veces con empresas locales.

Además, en el AMSS, existen instrumentos más detallados de planificación, como los microplanes San Benito, Zona Rosa, Miramonte y Maquilishuat, del municipio de San Salvador, que intentan proteger el uso residencial o comercial de esos sectores. El Plan Parcial El Ángel (1,800 ha) y el Plan Logístico de Nejapa (700 ha) proporcionan visiones estratégicas de uso del suelo e infraestructura en las últimas zonas de expansión del área metropolitana, al norte de San Salvador. Lo anterior demuestra que en El Salvador existe una práctica consistente de planificación del territorio que, en los últimos diez, años ha pasado de ser eminentemente urbana a una más integral de carácter territorial. Aunque, como varios autores y estudios lo han señalado (EDURES, 1978; Lungo et ál., 1996; Berti et ál., 2009), existe un notable descalce entre la sofisticación de los planes formulados, la falta de soporte legal y normativo, y el seguimiento de los mismos.

5.2.3 Otros instrumentos de gestión del suelo

Además de los planes de ordenamiento territorial, los *reglamentos* son los que dan mayor precisión a los elementos de gestión del suelo. Existen dos reglamentos vigentes para la LUC: el general, bajo Decreto Ejecutivo N.º 69 de 1973, y el Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales (RLUC), bajo Decreto Ejecutivo N.º 70 de 1991, el cual es el principal cuerpo normativo de la actividad de urbanización de suelo en el país, ya que define los estándares urbanísticos aplicables a estos proyectos, y a partir de esas normas se han derivado otros reglamentos e incluso ordenanzas municipales. El reglamento aborda tres temas: las cesiones de suelo privado a los gobiernos locales, el proceso de trámites y licencias, y los requerimientos para parcelar inmuebles. Las cesiones de suelo se hacen a través de tres figuras: áreas verdes, definidas como el 10% del área útil de una subdivisión; áreas de equipamiento equivalentes a ocho metros cuadrados por lote; y redes viales y espacios de circulación, aunque no desarrolla criterios cualitativos respecto a estas cesiones.

Algunos grandes vacíos son notables dentro de este marco técnico. Primero, la falta de una definición del concepto de aprovechamiento del suelo o edificabilidad, definido tanto en términos de su potencial constructivo como de la ocupación del suelo en primer nivel, ya que prevalece el concepto más limitado de densidad poblacional.

Segundo, la ausencia de estándares específicos que reconozcan las particularidades ambientales o urbanas de un sitio, es decir de la localización, manteniéndose por ley los mismos índices para todo el territorio. Tercero, la inexistencia de estándares para la provisión de suelo para equipamientos públicos de escala urbana o municipal que trasciendan de las cesiones convencionales dentro de un proyecto. Finalmente, la falta de soporte legal de los planes territoriales existentes que, por ende, no han logrado definir restricciones especiales en la transformación de suelo rural.

Existe, entonces, un divorcio entre planificación y normativa jurídica, como si la sola existencia de planes fuera suficiente para ordenar el territorio, o como si se pudiera tener leyes, reglamentos, ordenanzas y/o disposiciones autónomas respecto a los mismos planes. La desarticulación entre este universo de instituciones ha sido tema de interés de diversos estudios sobre la parcelación de inmuebles en El Salvador (METROPLAN 80, 1968; EDURES, 1978; PLAMADUR-AMSSA, 1997; PNODT, 2004) y de crítica de los urbanizadores tradicionales y lotificadores.

Se debe insistir en ciertos temas críticos sobre esta coordinación institucional. Primero, la función compartida de control urbanístico a cargo del VMVDU y de las municipalidades, la cual podría cambiar con la aplicación de la LODT. Segundo, el control de la normativa ambiental que corresponde al MARN y a las municipalidades. En tercer lugar, la provisión de infraestructura de servicios básicos, la cual se resuelve de manera conjunta entre empresas privadas, empresas estatales, municipalidades y comunidades. Cuarto, el registro, la legalización y la titulación de la propiedad inmueble a cargo del CNR y del ILP.

5.3 ACTORES INVOLUCRADOS EN LA PRODUCCIÓN DE SUELO

En este apartado se presenta una breve descripción de las instituciones involucradas en la producción de suelo para uso urbano, por medio de una lectura de las capacidades y del peso específico que cada organización tiene dentro del sistema de producción de suelo, así como de las interrelaciones que existen entre ellos. Por lo tanto, se analiza a los sectores público, privado y comunitario.

5.3.1 Sector público

En los capítulos previos se ha comentado sobre las funciones y el marco legal de cinco instituciones claves del sector público de la vivienda en El Salvador: VMVDU, FONAVIPO, FSV e ILP. En la tabla 23, se presenta un breve detalle de las capacidades de producción de vivienda y suelo urbanizado de estas instancias.

Existen otras instituciones públicas relacionadas con la provisión de suelo urbanizado, entre las que destacan: FISDL, ANDA y MARN, las cuales son productoras indirectas de suelo urbanizado. Las dos primeras producen infraestructura de servicios y equipamientos y la última se encarga de otorgar permisos con base en criterios ambientales.

5.3.2 Sector privado

Una característica particular de la producción de vivienda social y suelo urbanizado en El Salvador es el peso dominante del sector privado (Ferrufino, 2011). Esto se explica por factores históricos que permitieron el desarrollo de un sector empresarial dinámico vinculado a la producción de suelo y vivienda, y debido al estímulo por parte del Estado a partir de la operación

Tabla 23. Producción de vivienda y suelo urbanizado por el sector público

N.º	Institución y programa	Producción registrada (familias atendidas)	Período	Producción/año
1	VMVDU			
1.1	Mejoramiento de barrios	8,626	2004–2010	1,232
1.2	Viviendas de emergencia	950	2009–2010	475
2	FONAVIPO			
2.1	Créditos	115,555	1992–2010	6,800
2.2	Contribuciones	60,749	1992–2010	3,500
2.3	Vivienda nueva	4,928	2009–2011	1,643
3	ILP: legalización	175,686	1992–2010	9,760
4	FSV: créditos	189,000	1973–2010	4,850

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UCA (2011), VMV, FSV, FONAVIPO e ILP.

de instituciones como la FNV, desaparecida en 1991, y del FSV, las cuales proveían crédito de corto y largo plazo para la urbanización de terrenos, la construcción de vivienda y su adquisición por los trabajadores (FUNDASAL, 1976).

De igual forma ha jugado un papel la ausencia o relativa “liberalidad” de ciertas normas, como la falta de un impuesto predial que grave la posesión de tierra urbana o urbanizable o la falta de normativas sobre el aprovechamiento del suelo. Es destacable la capacidad que el sector privado ha tenido para acercar su oferta a la demanda real de la población. De una forma sintética, en este apartado se presenta a los principales actores del sector.

5.3.2.1 Urbanizadores, viviendistas y empresas de servicios

Se trata de un conjunto de empresas inmobiliarias dedicadas a la adquisición de inmuebles rurales y urbanos, loteo, urbanización, construcción y comercialización, la mayor parte para la vivienda formal. La CASALCO, que agrupa al grueso del sector privado de la construcción, identificó, en 2012, a 37 empresas como “viviendistas”, de las cuales 10 se identifican explícitamente como “desarrolladoras” o “inmobiliarias” del sector habitacional. Algunas de estas empresas son actores históricos en el sector: Inversiones Bolívar, S. A. de C. V., Grupo Roble y, más recientemente, Salazar Romero S. A. de C. V. Solo en el primer semestre de 2012 el conjunto de estas empresas movilizó unos US\$160 millones en construcción de viviendas y urbanización de terrenos (CASALCO, 2012).

También se debe destacar el peso de las empresas privadas proveedoras de servicios básicos: energía, telecomunicaciones y agua, como participantes en el proceso de producción de suelo urbanizado. Según los datos de la SIGET (2011), ocho empresas privadas realizan la distribución de energía eléctrica en El Salvador. Dos de estas tienen una posición dominante: AES El Salvador y DelSur. Los hogares, y por lo tanto las viviendas, representan el 35.4% del consumo de energía del país, que corresponden al 92.2% de los clientes del sistema. Según estas cifras, existen 1,369,000 hogares servidos a nivel nacional, de los cuales AES atiende el 77.7% (más de un millón de hogares) y DelSur el 21.6% (295,000 hogares).

Del lado de las telecomunicaciones, existen nueve compañías concesionarias de telefonía fija que se repartían un total de 572,222 líneas telefónicas fijas de uso residencial. Dentro de ellas domina CTE Telecom, la cual se estima que en 2010 servía el 90.5% de las líneas (CDC, 2010), seguida muy de lejos por Telemóvil

El Salvador, S. A. (Tigo) y Telefónica El Salvador S. A. de C. V. También es relevante el caso de los servicios de Internet, donde se estima un total de 140,321 usuarios, aunque en una condición de mercado notablemente más competitivo entre CTE, Telemóvil y Telefónica (Superintendencia de Competencia [SC], 2007).

En el sector de agua, es notable la existencia de los proyectos “autoabastecidos” que son urbanizaciones que se proveen a sí mismas del servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas, sin estar necesariamente conectados a la red pública de ANDA. En 2010, ANDA estimó que existían unos 20,000 usuarios en proyectos autoabastecidos, con las subsiguientes consecuencias en términos de desarticulación de la red de servicios, los potenciales conflictos por la extracción no planificada de agua y la falta de mantenimiento adecuado de dichos sistemas.

5.3.2.2 Lotificadores

Desde los años setenta, se detectó la existencia en el país de un grupo de empresas especializadas en la adquisición, la administración, la comercialización y el manejo de cartera de proyectos de subdivisión de terrenos rústicos para fines habitacionales. En sus estudios iniciales sobre los mercados de vivienda popular en el país, METROPLAN 80 (1968) y FUNDASAL (1976) reconocían la presencia de dicho tipo de asentamiento. En los años noventa, esa situación había sufrido un cambio cualitativo notable cuando varios autores (Silva, 1996; Cerritos, 1996) destacaban la consolidación de un sector lotificador de gran escala compuesto por numerosas empresas de servicio especializadas en proyectos de loteo, sujetas a la normativa básica de la LUC (1991). En efecto, este sector se consolidó durante los años ochenta a partir de la experiencia de ARGOZ, S. A., y ha llegado a convertirse, probablemente, en el principal proveedor de suelo para el posterior desarrollo de la vivienda en El Salvador. Alvarado (2004) estimaba que no menos del 35% del parque habitacional del país estaba originado en las lotificaciones. Actualmente, el sector agrupa a 28 empresas formalmente dedicadas a esta actividad, además de personas naturales. Las empresas dominantes en esta actividad son cuatro: ARGOZ, S. A.; Lotiversa; Inversiones del Atlántico, S. A. (IVAN); y Lotisalva. Tan solo la primera ha sido responsable de producir 240,000 lotes desde 1978. Sin embargo, en los últimos diez años, puede constatarse disminución de las actividades de ARGOZ, la regionalización de Lotiversa y Lotisalva fuera del país, y la evolución de IVAN hacia actividades más convencionales de urbanización.

5.3.3 Sector comunitario y de ONG

El sector comunitario y de las ONG, dedicado de forma casi exclusiva a la producción de vivienda social, juega

un papel central en el sistema de provisión de suelo del país. Se destacan las ONG especializadas en el sector habitacional y las mismas familias que operan a través de diversos mecanismos asociativos.

- a. *Las ONG de vivienda.* En El Salvador, existen al menos cinco organizaciones sin fines de lucro especializadas en vivienda: FUNDASAL, HPH El Salvador, FUSAI (y a partir de esta, el FPH) y Techo para mi País. Con anterioridad también han tenido participación: CHF El Salvador y Fundación Hábitat. En la tabla 24, se muestra la producción y/o mejoramiento de unidades habitacionales de algunas de estas instituciones
Estas cuatro organizaciones representan alrededor del 6% del parque habitacional del país, sin tomar la producción más eventual por otro tipo de organizaciones, incluyendo a ONG no especializadas, Iglesias u otras. Además, es relevante el peso que estas organizaciones han tenido en términos de la incidencia en políticas públicas, normas de urbanización y construcción (incluyendo el desarrollo progresivo de la vivienda), organización comunitaria integrada a la producción, la investigación y la administración de proyectos de vivienda.
- b. *Las familias.* Es complejo dimensionar el peso del propio esfuerzo de las familias en la producción de suelo urbanizado y vivienda. Si se acepta el estimado de Alvarado (2004) acerca del impacto de las lotificaciones en el parque habitacional, resultaría que las mismas familias han sido responsables de producir al menos 472,500 viviendas en el país, ya sea a través de la autoconstrucción directa o por la subcontratación de mano de obra, además de haber contribuido a la introducción de servicios básicos, todo esto para los sectores de menores ingresos. Desde 2007 han aparecido otras formas comunitarias de producción de suelo y vivienda por medio de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua que prevén modalidades colectivas de propiedad. Estas se han integrado en la FESCOVAM, que reúne

a 21 cooperativas formalmente constituidas que agrupan unas 700 familias (FUNDASAL, 2012). Estas organizaciones han producido, hasta el año 2012, cinco proyectos emblemáticos, aunque todavía de una escala reducida: tres en el Centro Histórico de San Salvador y dos en áreas rurales, con unas 250 unidades.

A nivel de la producción y la gestión de infraestructura de servicios básicos asociada a la vivienda, también es notable la experiencia de las denominadas “juntas de agua”. Estas organizaciones comunitarias, especializadas en la administración y el mantenimiento de sistemas de agua potable, especialmente en el área rural, atienden al 30% de los hogares en el país (FUSADES, 2008). Estos sistemas evidencian el potencial de la acción comunal para gestionar sistemas y asegurar el cobro y el mantenimiento del servicio.

En síntesis, la producción de suelo urbanizado en el país es escenario de la participación de múltiples actores públicos, privados y comunitarios que actúan en el sistema desde sus respectivas lógicas, con limitaciones, capacidades y potencialidades diferenciadas. En todo caso, hay que subrayar los traslapes que se dan entre estos actores, ya sea por el ejercicio de un poder de regulación desde el Estado; por el dinamismo, la concentración y la capacidad económica del sector privado; o por la participación de los actores comunales.

5.4 DERECHOS Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD

El sistema de derechos y registro de la propiedad inmobiliaria en El Salvador está fundamentado en la operatividad del CNR, a través de la Dirección de Registro de Propiedad Raíz e Hipotecas. Asociado al CNR, para efectos del registro de inmuebles a nombre de personas de escasos recursos o sometidos a procesos de titularización, se encuentra el Registro Social de Inmuebles (RSI). Desde su constitución, en 1995, el CNR ha avanzado en establecer un sistema

Tabla 24. Viviendas producidas por las ONG del sector de la vivienda en El Salvador

Nombre	Período	Producción de viviendas producidas a 2012	Producción/año
FUNDASAL	1968–2011	45,000	1,046
HPH	1992–2011	13,500	711
FUSAI-FPH	1992–2011	15,000	790
Techo para mi País*	2002–2010	8,000	1,000

* Produce vivienda de emergencia temporal.
Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.

confiable de registro jurídico de los inmuebles, gracias al cual es posible contar con información acerca de las modalidades de tenencia de la tierra en el país.

El Censo Nacional de Población de 2007 (DIGESTYC, 2009) y las encuestas EHPM reconocen oficialmente siete formas de tenencia de la vivienda en El Salvador: (a) cuatro modalidades asociadas a la propiedad privada individual, es decir la vivienda propia, por un lado, y por otro, a la vivienda propia que se paga a plazos a alguna institución pública, a institución privada o a ONG; (b) alquilada; (c) ocupación gratuita; y (d) otras formas. Los resultados generales del censo se presentan en la tabla 25.

Los datos parecen indicar que la vivienda identificada como propia se ha incrementado en los últimos cuarenta años, pasando de poco menos de la mitad del total de las viviendas a casi las tres cuartas partes (incluyendo

a las que son objeto de financiamiento). En paralelo, se ha reducido la proporción de viviendas alquiladas y de las otras formas de tenencia. Es relevante la figura detectada de la ocupación gratuita que se refiere a aquellas viviendas que no son propias pero por las cuales la familia no paga un arrendamiento, usualmente porque presta un servicio al propietario (vigilancia, trabajo agrícola). Otro rasgo notable de la propiedad de la vivienda es la importancia del financiamiento público (FSV, FONAVIPO) respecto al financiamiento privado (banca) o de las ONG.

A partir de los datos de las EHPM, también es posible relacionar las formas de tenencia con la precariedad habitacional, como puede verse en la tabla 26.

Prácticamente la mitad de las familias en situación de precariedad habitacional (o déficit) son propietarias de la vivienda y del terreno donde residen. Una cuarta

Tabla 25. Viviendas particulares según la tenencia (censos 1971, 1992, 2007)

Tenencia	1971		1992		2007	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Propia	315,039	48.1	609,198	55.3	921,201	65.5
Pagándose a plazos	29,626	4.5	157,143	14.3	128,279	9.1
A institución pública					68,611	4.9
A institución privada					55,718	4.0
A ONG					3,950	0.3
Alquilada	137,108	20.9	197,083	17.9	188,872	13.4
Ocupante gratuito					150,30	10.7
Otras	172,768	26.4	137,290	12.5	17,603	1.3
Total	654,541	100.0	1,100,714	100.0	1,406,485	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2009.

Tabla 26. Tenencia de la vivienda según el tipo de déficit habitacional

Tenencia	Déficit cualitativo (%)	Déficit cuantitativo (%)	Déficit total (%)
Propia	55.5	9.1	49.8
Propia en terreno público	5.8	2.5	5.4
Propia en terreno privado	12.7	0.2	11.2
Financiada	0.3	0.0	0.3
Ocupante gratuito	22.8	42.5	25.2
Alquilada	1.7	45.6	7.1
Otras	1.2	0.1	1.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en UCA (2011) sobre datos de EHPM (2009).

parte son ocupantes gratuitos, mientras que un 16.6% son propietario de la vivienda más no del terreno, que es fundamentalmente privado.

En todo caso resulta que el tema de la propiedad del suelo no debería ser un obstáculo para que la mitad de los hogares en situación de déficit superen sus condiciones de precariedad, especialmente aquellos con déficit cualitativo (que habitan viviendas con carencias materiales o de servicios). La propiedad del suelo sí es una variable crítica para una tercera parte de los hogares que son ya sea “ocupantes” o inquilinos y que no poseen ni suelo ni vivienda.

5.4.1 Algunos elementos de equidad de género en la tenencia

Es posible diferenciar algunos elementos de tenencia de la vivienda y del suelo en función del género. El Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011) hace un análisis detallado de la “propiedad de los activos” de las familias, enfocándose en las disparidades entre hombres y mujeres. A partir de los datos de la EHPM, se evidencia que el 59.4% de las viviendas declaradas como propias o bien financiadas es propiedad de hombres y que el 40.6% pertenece a mujeres, lo cual constituye una posición intermedia a escala latinoamericana (PNUD, 2011).

Según la misma fuente, esta brecha entre hombres y mujeres se ha ido reduciendo gradualmente en la última década, ya que en 1999 se estimaba que el 63.3% de las propiedades pertenecía a los hombres y el 36.7% correspondía a mujeres. Sin embargo, la situación resulta más equitativa en términos de género cuando se considera la titularidad de los inmuebles legalmente registrados en el país, como puede verse en la tabla 27.

Resaltan varios puntos de esta información: la brecha de género en la titularidad de inmuebles es apenas el 30% de la brecha antes mencionada sobre la propiedad de la

vivienda. A nivel nacional esta brecha es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, pues en estas últimas la mayoría de propiedades está registrada a favor de mujeres.

Se han incluido tres departamentos (provincias) del país para evidenciar las diferencias territoriales. Chalatenango es el departamento donde la situación es más inequitativa en contra de las mujeres. El segundo es La Paz, como el departamento donde la mayoría de inmuebles están registrados a favor de mujeres, incluso en el ámbito rural. En el tercer caso, San Salvador, que es el departamento más urbanizado, prácticamente hay una situación de equidad a nivel general. Es posible intuir un vínculo de esta situación con el trabajo de legalización del ILP, el cual ha beneficiado mayoritariamente a mujeres (PNUD, 2011), con lo que ha contribuido a una mejor distribución de las oportunidades de acceso a suelo entre géneros.

5.4.2 Formas de acceso a la vivienda y a la propiedad inmueble

Los datos del CNR y de la encuesta de hogares permiten tener un panorama acerca de las maneras en que las familias salvadoreñas adquieren bienes inmuebles. Es claro que la gran mayoría de la propiedad inmueble (viviendas y terrenos) legalmente registrada en El Salvador se adquiere mediante mecanismos de compraventa, seguidos de lejos por la herencia y la donación. Según el PNUD (2011) el análisis entre géneros devela algunos matices, ya que las mujeres adquieren inmuebles más a través de mecanismos de herencia y donación que los hombres

También es relevante la diferencia en el uso de mecanismos de financiamiento privado, así como el peso de las instituciones financieras públicas. Es conveniente aclarar que el peso muy reducido del sector lotificador es lógico, ya que la pregunta de la encuesta se refiere a la vivienda y no al lote donde está construida, tal como se muestra en la tabla 28.

Tabla 27. Porcentaje de titularidad de los inmuebles registrados a nombre de personas naturales

Ámbito	Total		Urbano		Rural	
	M	F	M	F	M	F
Chalatenango	59.4	40.6	52.4	47.6	60.8	39.2
La Paz	47.7	52.3	42.8	57.2	48.6	51.4
San Salvador	49.9	50.1	49.1	50.9	51.5	48.5
Nacional	52.8	47.2	48.9	51.1	54.8	45.2

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2011) sobre datos del CNR.

Tabla 28. Procedencia y financiamiento de la vivienda por género

Procedencia de la vivienda	Hombres %	Mujeres %
Esfuerzo propio (compraventa/herencia)	60.7	48.9
Donación	19.8	33.8
Institución financiera privada	6.3	3.3
Institución financiera pública	11.2	11.8
Lotificador	0.5	0.3
ONG	1.3	1.6
Otros	0.2	0.3
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2011) sobre datos de EHPM (2008).

5.4.3 Formas alternativas de asegurar la tenencia del suelo

La legislación salvadoreña prevé formas alternativas para acceder a suelo, más allá de la propiedad privada individual. A continuación, se presentan dos de estas figuras: el bien de familia y el arrendamiento con promesa de venta.

- a. *El bien de familia.* El Decreto Legislativo N.º 74 de 1933 estableció la figura del bien de familia como una manera de proteger los bienes de las “familias pobres”, particularmente su vivienda y su parcela, e impedir que estos bienes pudieran ser objeto de gravamen (hipoteca, embargo u otro), garantizando que la propiedad o el usufructo (el uso) de ese bien quede en el núcleo familiar. El bien de familia puede constituirse por voluntad de una persona o de una institución del Estado. Estos bienes solamente pueden transferirse o heredarse entre los mismos miembros de la familia, gratuitamente, o extinguirse cuando la misma familia decide constituir otro bien de las mismas características. Una familia solo puede poseer una vivienda como “bien de familia”.

El Estado salvadoreño ha utilizado la figura del “bien de familia” para favorecer a hogares de escasos recursos, como lo practicó el extinto IVU en sus proyectos habitacionales entre 1950 y 1990. Con su desaparición, los bienes de familia se convirtieron en propiedad privada convencional. FUNDASAL también introdujo la modalidad en sus programas financiados por el BM en los años setenta. Después de los terremotos de 2001, los programas públicos de reconstrucción reutilizaron la figura del “bien de familia”. Además, se ha visualizado como un instrumento efectivo para reducir la brecha de género en términos de propiedad (PNUD, 2011).

- b. *El arrendamiento con promesa de venta.* La figura de vinculación entre los lotificadores de terrenos

y las familias es el contrato de arrendamiento con promesa de venta. Se trata de una figura comercial, reconocida por el Código de Comercio, que obliga al propietario a garantizar al arrendatario la ocupación segura, inmediata y permanente de un inmueble, a cambio del pago de una cuota mensual por un plazo y de traspasarle, al final del contrato, la propiedad. El lotehabiente se compromete a realizar el pago puntual de las cuotas mensuales, colaborar en la introducción de eventuales mejoras y definir un titular del arrendamiento y sus beneficiarios.

De acuerdo al estudio de caso de ARGOZ (Ferrufino, 2011), es frecuente que exista una “prima” consistente en una cuota especial inicial que varía entre un 50% y un 100% adicional de la cuota típica. Los contratos también incorporan cláusulas diversas desde intereses extraordinarios por retraso, cesión de las cuotas en caso de insolvencia, hasta la desocupación. A la par de la promesa de venta existe la figura del contrato de “administración de lotificación”, que vincula al lotificador y al terrateniente.

Las empresas lotificadoras ofrecen un servicio a los dueños de los inmuebles para realizar de forma conjunta el fraccionamiento y el alquiler de lotes. El propietario entrega al lotificador la administración del inmueble para subdividirlo y arrendarlo a terceros. El lotificador se compromete a elaborar el proyecto técnico de la lotificación, subdividir la propiedad, realizar los trámites con instituciones públicas, comercializar los lotes de acuerdo a precios y plazos pactados, mantener informado al propietario sobre la comercialización y transferirle mensualmente “su parte”. Usualmente los contratos prevén un arreglo 60/40, a favor del propietario; y excepcionalmente, 50/50. Esto significa que el arreglo típico valora el *know how* de la intermediación prácticamente en igualdad de condiciones que la tierra.

La LELPUH intenta “formalizar” estas relaciones comerciales, mediante el establecimiento de cláusulas típicas y la protección de los derechos de los lotehabitantes para prevenir abusos. También plantea la responsabilidad compartida —para efectos civiles, penales y mercantiles— entre el terrateniente y el lotificador. Tanto la promesa de venta como el bien de familia para transferir derechos sobre el suelo presentan elementos de interés para los sistemas de oferta de suelo en el país. La promesa de venta es un mecanismo ágil que minimiza los requisitos de entrada, sin requerir de constancias de empleo, garantías, ingresos fijos o un pago inicial oneroso. Igualmente, permite la tenencia y la ocupación inmediata del inmueble, planteando en principio la posibilidad de obtener la propiedad formal en el largo plazo.

Algunos autores (Smolka y Fernandes, 2004) argumentan, además, que este mecanismo ofrece al comprador la ventaja de una “libertad urbanística” imposible de ofrecer en otro tipo de operaciones más formales. Del lado negativo, no se garantiza la propiedad inmediata de parte de las familias mediante títulos, ya que en general las promesas de venta no son registradas y se pone al lotehabiente en una situación de desventaja frente al lotificador y al propietario original, por ejemplo debido a la posible existencia previa de gravámenes sobre los inmuebles. Sin embargo, los mismos lotificadores y algunos autores (Tardanico, 2009; Cerritos, 1996) insisten en que la falta de título de propiedad formal del inmueble al inicio de la operación no es el problema más crítico para los habitantes, ya que su ausencia es compensada por la tenencia de hecho (la posesión) garantizada por la ocupación del inmueble, la intervención de las instituciones públicas en la introducción de servicios, el desarrollo de redes sociales y la falta de opciones competitivas que de todas formas ofrezcan posesión y propiedad.

5.4.4 Fiscalidad sobre la propiedad inmueble

El caso salvadoreño destaca a nivel latinoamericano por la ausencia de impuestos explícitos que graven la propiedad inmobiliaria. Esto ha sido señalado en diversos estudios (Gallagher, 2000; Lungo 2000; FUSADES, 2010) como una limitante para las políticas de descentralización y ordenamiento territorial. Desde la abolición en 1990 del Impuesto al Patrimonio (que incluía los inmuebles), no existe efectivamente un impuesto nacional o municipal que grave la propiedad de estos bienes.

Sin embargo, existen algunos tributos asociados al valor o a la dimensión de los predios tanto a escala nacional como local. A nivel nacional, destaca el Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles (Decreto Legislativo N.º 552 del año 1986), el cual grava con el 3% del valor

la transferencia declarada en la escritura de compraventa de aquellos bienes inmuebles, construidos o no, con un valor superior a US\$28,000. Este tributo es recaudado en el CNR y es transferido al Fondo General de la Nación. Es importante subrayar que el hecho generador del impuesto es la transferencia comercial del inmueble.

El incremento de valor de los inmuebles es gravado a través del tributo a la “ganancia de capital” prevista en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Así, se prevé que el contribuyente pagará el 10% del aumento de valor del inmueble entre el momento de la adquisición y el de la transferencia, con la excepción del primer domicilio, según lo declarado en las escrituras de compraventa. En este caso, el hecho generador está en la renta producto de dicha ganancia de valor, lo cual no es particular a inmuebles sino que también a cualquier tipo de bien en posesión del contribuyente.

Para el nivel local, la Ley General Tributaria Municipal (1990) plantea que la propiedad inmueble puede ser la base del cobro de tributos municipales, ya sea tasas por servicios o contribuciones especiales. Estos dos tributos se aplican en diversos municipios que calculan las tasas por servicios (alumbrado público, recolección de desechos) a partir de las dimensiones de los inmuebles, ya sea su área, su frente a la calle, su ubicación en el territorio, o una combinación de estos factores. Según Zapata (2012) el conjunto de estas tasas “territorializadas” significaron ingresos municipales por US\$50 millones (0.2% del PIB).

En el ámbito local son notables algunas contribuciones especiales y tasas en municipios del AMSS. La ordenanza Contribución Especial para la Introducción de Servicios Básicos en la Comunidad Los Andes II de San Marcos plantea una estructura clara donde el hecho generador es la propiedad de inmuebles en la comunidad para financiar en parte la introducción de alcantarillado, pavimentación y construcción de aceras, asignando una cuota mensual de US\$6.00 por lote. En San Salvador, la contribución especial para el mejoramiento de la colonia San Benito establece una cuota entre uno y cinco centavos de dólar por metro cuadrado por mes, de los inmuebles beneficiados por las obras de mejoramiento que incluyen vías, alumbrado, arborización y paisajismo.

En Apopa se estableció una contribución especial de un dólar por metro cuadrado de terreno sujeto a cambio de uso del suelo. Por su parte, la OPAMSS cobra en total por los permisos de calificación de lugar, línea de construcción, permiso de urbanización y recepción de urbanización un modesto US\$1.26 por metro cuadrado de terreno en el municipio de San Salvador (OPAMSS, 2012). Estos son intentos de gravar de alguna forma la propiedad inmueble, el cambio de uso y el proceso

de urbanización o mejora del suelo. Sin embargo, no gravan el valor del bien inmueble, ni los saltos de valor asociados al proceso de urbanización producto de decisiones o autorizaciones de la administración pública.

5.5 MERCADOS DEL SUELO EN EL SALVADOR

A continuación, se reconocen algunas de las tendencias de los mercados de suelo en el país, con el fin de valorar su incidencia en la provisión de vivienda. Para ello, se ha tomado como referencia tres fuentes de información secundaria: (a) la base de datos recopilada por OPAMSS sobre precios del suelo en el Área Metropolitana (OPAMSS, 2010), a partir de datos de la Cámara Salvadoreña de Bienes Raíces (CSBR); (b) un estudio detallado sobre precios en los municipios de Santa Tecla y Apopa (OPAMSS, 2011); y (c) un estudio sobre las prácticas de mercado de los lotificadores (Ferrufino, 2011). Cabe advertir que se trata de bases iniciales e incompletas, no obtenidas a partir de un proceso sistemático y homogéneo, por lo que los datos y tendencias tienen un carácter más ilustrativo.

5.5.1 La magnitud de los precios del suelo urbano en el AMSS

La base de datos de OPAMSS (2010) permite un primer acercamiento al mercado de suelo en el AMSS. Un simple análisis descriptivo y comparativo permite tener una idea de la magnitud de los precios registrados:

- Los precios varían de un mínimo de US\$14.70/m² en el cantón El Arenal (Ciudad Delgado) o US\$22.00/m² en Los Planes de Renderos (San Salvador) hasta máximos de US\$375.00/m² en la Colonia Médica (San Salvador) o de US\$350.00/m² en el Centro Histórico de San Salvador. En su estudio de 2011, OPAMSS detectó en el centro del municipio de Santa Tecla un valor promedio de \$285.33/m² después de la mejora de aceras y otras amenidades urbanas por parte de la municipalidad. En el centro de Apopa, ese mismo estudio detectó un valor promedio de US\$207.60/m².
- El precio promedio registrado en todos los puntos del AMSS es de US\$126.00/m².
- Estos datos evidencian la dificultad de acceso al suelo para las familias de menores recursos. Por ejemplo, un lote mínimo legal en el AMSS, de 75m², tendría un costo mínimo de US\$1,102.50 (El Arenal, Ciudad Delgado), en condiciones de mínima urbanización y sin vivienda. Esto equivale a 5.51 salarios mínimos. En otras zonas populares con mejores niveles de urbanización, como Ilopango, este precio ascendería a US\$2,625.

5.5.2 Las diferencias espaciales del mercado de suelo

Las diferencias espaciales en el comportamiento de los precios son evidentes. Los precios promedios más altos se registran en el municipio de Antiguo Cuscatlán (US\$174.00/m²), seguido de San Salvador (US\$155.00/m²), Mejicanos (\$150.00/m²) y Santa Tecla (\$127.00/m²), aunque vale resaltar que el Distrito 3 de San Salvador tiene precios promedios mayores (\$225.00/m²). Es notable que el precio promedio en el resto de municipios metropolitanos es bastante homogéneo, variando entre US\$50.00/m² en San Martín hasta US\$97.00/m² en Ayutuxtepeque. Ello indicaría dos grandes categorías de municipios: cuatro “caros” en el poniente de la ciudad y diez “menores” en las periferias norte, oriente y sur. Sin embargo, hay que insistir que aún en el municipio más barato (San Martín), el lote mínimo según la norma alcanzaría un valor de US\$3,750 (18.75 salarios mínimos).

5.5.3 Tendencias diferenciadas de aumento en los precios del suelo

La posibilidad de disponer de registros de precios de los mismos inmuebles en dos tiempos diferentes permite hacer un análisis comparativo “temporal” y comentar algunos rasgos de la evolución del mercado. En el caso de las lotificaciones, se dispone de datos de 35 años que indican un incremento sostenido de precios por metro cuadrado entre 1976 y 2004, con una relativa estabilización en los últimos ocho años (tabla 29). Esto podría indicar una saturación del mercado debido al número de empresas lotificadoras que compiten entre sí frente a una demanda que se ha estabilizado por razones demográficas.

Según la base de datos de la OPAMSS, el precio promedio de los registros en el AMSS aumentó de US\$112.50/m² en 2007 a US\$126.75/m² en 2009. Es decir un crecimiento de 12.5% en dos años, mientras que la inflación promedió 2.7%. En el caso de Santa Tecla, se dispone de nuevos datos provenientes del estudio de la OPAMSS (2011) que permiten estimar un crecimiento promedio de 11% entre 2007 y 2011.

5.5.4 El impacto del precio del suelo en la producción de vivienda

En la tabla 30, se comparan los precios entre la vivienda básica completa del proyecto Altavista del Grupo Roble en los municipios de San Martín, Tonacatepeque e Ilopango en el AMSS, y los tres proyectos más caros de una muestra de lotificaciones comercializadas por ARGOZ (sin vivienda), todos en el año 2011. Por un lado, Roble ofrece viviendas terminadas con dos habitaciones, sanitarios y espacio social con todos los servicios de infraestructura. Por otro, los dos proyectos

Tabla 29. Principales características de las lotificaciones y colonias ilegales

Año	Área del lote tipo (m ²)	Cuota mensual (US\$)	Plazo de venta (años)	Valor del terreno (US\$)	Valor de m ² (US\$)
2011	200	12–70	10–15	1,230–9,650	20.00
2008	200	15–30	12–15	2,160–5,400	18.90
2004	250	10–60	10–12	1,200–8,640	19.70
1996	200	4–30	10	800–6,000	17.00
1976	150	5–9	4–8	240–860	7.33

Fuente: Elaboración propia con base en varios estudios citados.

Tabla 30. Comparación entre proyectos ARGOZ y Grupo Roble (2011)

Proyecto	Precio total (US\$)	Número de cuotas	Cuota mes (US\$)	Prima (US\$)	Terreno (m ²)	Precio m ² (US\$)
Altavista, casa tipo 1	11,995.00	180	134.30	599.75	50.00	*239.90
El Trébol 1	9,680.00	120	71.19	80.00	200.00	48.40
El Trébol 2	7,930.40	121	64.70	101.70	200.00	39.65
El Salto	5,445.00	120	45.00	45.00	200.00	27.22

* Incluye construcción de 27 m².

Fuente: Elaboración propia con base en Marín (2012) y datos ARGOZ (2011).

más caros de ARGOZ ofrecen lotes sin servicios domiciliarios ni construcción, aunque el que se denomina “El Salto” sí cuenta con energía y agua potable.

El lote más caro de ARGOZ es 20% más barato que la casa más barata de Roble, aunque está a una distancia comparable respecto al centro de San Salvador, mientras que el tercer proyecto más caro cuesta solamente la mitad, aunque está bastante más lejos. Por otra parte, las tres lotificaciones ofrecen a las familias cuatro veces más tierra, sin urbanizar, que la vivienda básica en Altavista.

La diferencia de precio total y de precio por metro cuadrado representa el costo de urbanización, el equipamiento comunitario, la construcción de la casa y la ganancia. Según el estudio de OPAMSS (2011), el costo de construcción de esa vivienda no sería nunca superior a US\$241.00/m², es decir que la casa como tal tendría un costo máximo de US\$6,500, dejando el lote urbanizado de 50 metros cuadrados y la utilidad en US\$5,488, es decir, US\$109.76/m². En su reciente sondeo sobre los mercados de vivienda en América Latina, Bouillon (2012) estima que en El Salvador la tierra urbanizada representa el 30% del costo de la vivienda (10% para la tierra y 20% para la urbanización). Esto es superior a lo estimado por Pineda et ál. (2011)

en su estudio sobre la industria de la construcción, que lo valoró en 25%.

5.5.5 Lecciones aprendidas e implicaciones de política pública

Lo que se ha comentado apunta hacia cuatro elementos de cara a la formulación de una política pública de vivienda y gestión del suelo en El Salvador. Primero, la importancia crucial de la gestión del suelo para facilitar el acceso al mismo por parte de los sectores de menores recursos económicos, sin pasar exclusivamente por la lógica de libre mercado.

El segundo reto es la integración social de grupos de ingresos diferenciados. Eso apunta hacia la puesta en práctica de herramientas de inclusión residencial que hagan que los desarrollos residenciales de más altos ingresos produzcan suelo para los hogares de menores ingresos, tal como ya sucede en algunos países desarrollados y de América Latina, en particular Colombia, Chile y Brasil.

En tercer lugar, la lectura de los mercados del suelo hace prever un impacto diferenciado de los instrumentos tributarios de acuerdo a esas dinámicas mercantiles. Tal como ya lo preveían Gallagher et ál. (2000), un

impuesto a los bienes inmuebles que gravaría la posesión de inmuebles con base en su valor de mercado sería una valiosa fuente de recaudación en municipios de “suelo caro” como Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla o San Salvador, pero sería bastante menos productivo en otros.

Esto plantea la relevancia de aprovechar mecanismos de tasas por servicios diferenciadas de acuerdo al valor de los inmuebles, justamente para adaptarse a la heterogeneidad de precios detectada a escala metropolitana. En paralelo, se plantea el reto de volver proporcionales las tasas a los valores de los inmuebles, para decisiones administrativas como las calificaciones, autorizaciones y permisos de urbanización que implican grandes beneficios para los entes privados.

5.6 OFERTA DE SUELO Y TEMAS TRANSVERSALES

5.6.1 Migración

El Salvador es un país de migrantes. El MRREE (2012) estima que el 37% de la población salvadoreña vive en el extranjero. Se puede evidenciar que esta población tiene una relación directa con la demanda de suelo habitacional por varios canales. Según el BCR (2008), los salvadoreños en el exterior remitieron al país US\$3,658 millones. De ese flujo de capital, una parte está orientada al mercado inmobiliario. Según la EHPM (2010), el 7.3% de ese monto se dedicó al sector de la vivienda, es decir US\$267 millones. Eso se realiza a través de envíos que se dedican a la compra de vivienda y a mejoras de los inmuebles.

Esto es coherente con la encuesta de migrantes del MRREE en los Estados Unidos (2012), la cual develó que el 46.4% de los salvadoreños en ese país poseen inmuebles en El Salvador: casas, terrenos o locales. El

56.7% de esos propietarios migrantes ha adquirido su bien después de haber migrado. Además, del 53.6% de salvadoreños que no tenían propiedades, el 42.7% expresó el deseo de adquirirlas. Esto indica la presión que pone la migración del lado de la demanda en el mercado de suelo y el natural efecto de aumento de precios que esto significa en los lugares de origen.

5.6.2 Riesgos ambientales

El Salvador es un país sometido a numerosas amenazas ambientales: lluvias intensas, sequías, inundaciones, terremotos, deslizamientos y erupciones volcánicas, aunque los más destructivos han sido los terremotos (Marroquín, 2009). En la tabla 31, puede observarse el impacto y la recurrencia de los desastres en el parque habitacional salvadoreño. Esto tiene un triple efecto sobre la oferta de suelo urbanizado.

Son evidentes las restricciones a la urbanización del territorio por las diversas amenazas ambientales. Es notoria la recurrente destrucción de una parte del parque habitacional con un efecto sesgado sobre los más vulnerables y los subsiguientes esfuerzos de reconstrucción y de urbanización de nuevo suelo. Además, en el caso particular de los terremotos, es el crecimiento urbano el factor que más incide en la generación de riesgo (Marroquín, 2009).

Finalmente, hay que considerar lo que indican Rovira y Escoto (2009) acerca de que los impactos de los riesgos ambientales en el país, incluyendo los de origen antrópico como la contaminación, tienen repercusiones más críticas sobre las mujeres, especialmente las más pobres. Esto ocurre debido a que las relaciones de género predominantes exponen con más fuerza a las mujeres a la contaminación del agua y del aire, en la cocina o en la recolección de agua.

Tabla 31. Registro de los desastres más destructivos en términos de vivienda

Desastre	Fecha	Muertos	Viviendas destruidas
Tormenta: inundación del río Lempa	08/06/1934	2,000	n. d.
Terremoto: San Salvador	10/10/1986	1,100	60,000
Terremoto: Jucuapa-Chinameca	06/05/1951	1,000	4,000
Terremoto: todo el país	13/01/2001	844	163,866
Deslizamiento: San Salvador	17/09/1982	500	320
Tormenta: huracán Mitch	25/10/1998	475	3,000
Terremoto: San Vicente	13/02/2001	315	41,302
Tormenta: Ida	08/11/2009	186	1,487

Fuente: Elaboración propia con base en Marroquín (2009), HPH (2012), CEPAL (2012) y Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) (2012).

5.6.3 Violencia urbana y seguridad ciudadana

En la última década, uno de los temas recurrentes de preocupación de los salvadoreños es la violencia y la inseguridad (Instituto Universitario de Opinión Pública [IUDOP], 2012). En efecto, el país alcanzó en 2011 una tasa de homicidios de 70/100,000 habitantes, una de las más altas del continente americano. Por ello, se optó por analizar la posible relación entre la producción de vivienda y suelo con la violencia e inseguridad (Harth et ál., 2012).

Dos vínculos claves aparecen reflejados en los talleres exploratorios que los autores de este perfil realizaron con actores del sector. Primero, la situación de inseguridad y violencia es parte esencial del proceso de degradación urbana de algunas zonas del AMSS, en colonias y barrios del centro de San Salvador y en los municipios de la periferia norte y oriente de la ciudad. Esta degradación, a veces se relaciona con amenazas ambientales como derrumbes e inundación, ha provocado el abandono de viviendas, agravando con ello las deficiencias del parque habitacional de la ciudad. Ello tiene tres implicaciones: (a) restringe las posibilidades de las familias de acceder a una vivienda adecuada, por motivos ajenos a su capacidad financiera; (b) aumenta el riesgo de pérdida para los financiadores públicos o privados; y (c) aumenta los costos de producción de la vivienda por vigilancia, pérdidas de equipo y extorsión.

El segundo vínculo es el cambio de los gustos y preferencias residenciales de las familias, debido a la percepción de inseguridad en todos los mercados habitacionales. Esto conlleva cambios en el modelo de urbanización tendiente a privilegiar conjuntos y pasajes cerrados y controlados, privatización de los espacios públicos y devaluación de la dimensión colectiva de la ciudad. Lo anterior apunta hacia una nueva área de estudio respecto al comportamiento de los mercados de suelo y de vivienda, y a las formas de construir ciudades en países con altos niveles de inseguridad.

5.7 EL FUTURO DE LA PRODUCCIÓN DEL SUELO

A manera de retos y orientaciones para una futura política, se presentan las cuatro principales conclusiones del estudio de los sistemas de oferta de suelo. Estos puntos intentan recoger los principales argumentos vertidos en las secciones precedentes.

- a. En El Salvador, existe un amplio y complejo marco jurídico que engloba a los sistemas de oferta de suelo urbanizado. Este entramado de códigos, leyes, reglamentos y ordenanzas es disperso y contradictorio, aunque encuentra suficiente

respaldo jurídico en la Constitución para regular la propiedad privada y facilitar a la población el acceso a la vivienda, servicios básicos y un medio ambiente sustentable. Sin embargo, estas orientaciones maestras aún no han sido suficientemente desarrolladas en la legislación secundaria. De ahí la necesidad de consolidar el marco legal, normativo e institucional para aumentar las capacidades del Estado salvadoreño e incidir en los mercados de suelo.

Es claro que las múltiples piezas de legislación que abordan el suelo están aisladas entre sí, obedecen a criterios a veces contradictorios entre la tradición más liberal y civilista, y una orientación más interventora del Estado, y presentan numerosos vacíos. A nivel legal, esto implicaría desarrollar los principios constitucionales de “propiedad privada en función social”, la promoción pública de vivienda y, en general, un enfoque de derechos: derecho a la vivienda, al suelo y a la ciudad. De igual forma sigue pendiente una aplicación más estratégica de instrumentos tributarios ya previstos en el actual marco jurídico, como las contribuciones especiales o una legislación más avanzada sobre la expropiación. Un reto más grande, pero tal vez insoslayable, es asegurar nuevos tipos de tributación con base en el suelo, notablemente el impuesto predial y la captación de plusvalías.

Finalmente, aunque pueden vislumbrarse avances significativos con la aprobación e implementación de las nuevas leyes: LODT, LELPUH, ALVIS. El reto a futuro es asegurar su efectiva reglamentación e implementación, viabilizando la operatividad de nuevos parámetros urbanísticos y formas de asegurar la producción continua de suelo urbanizado.

- b. La dispersión del marco jurídico también es causa y consecuencia de la fragmentación del aparato público encargado de intervenir en los sistemas de oferta de suelo. Se debe insistir en algunas debilidades estructurales de la institucionalidad pública, que se trasladan a la oferta de suelo: la dispersión y la descoordinación institucional; la competencia, el traslape y la no especialización de las instituciones, sobre todo a nivel financiero; la falta de seguimiento de los planes territoriales; y el débil fondeo estructural asociado a una limitada capacidad de ejecución.

Particularmente crítica es la poca capacidad del Estado salvadoreño como productor de suelo urbanizado, la cual otorga al sistema un sesgo eminentemente privado. Esto requiere de un importante esfuerzo de reforma y consolidación para avanzar en la construcción de un verdadero sistema institucional que permita la coordinación, la especialización y la complementariedad entre

las instituciones públicas del nivel central y local, además de nuevos mecanismos de colaboración con los actores privados y comunitarios.

La estructuración de un nuevo sistema nacional de vivienda deberá considerar, para el caso del suelo urbanizado, un rol más activo del Estado en su producción, más allá del actual esfuerzo de regularización o titulación; un mayor protagonismo de los gobiernos locales; y un aumento gradual de las capacidades de producción asociadas a nuevas formas de fondeo e instrumentos de gestión del suelo.

- c. En El Salvador se destaca la importancia de la propiedad privada como forma dominante de tenencia de la vivienda. Más de dos terceras partes de los hogares poseen sus inmuebles en propiedad en una relación que tiende a favorecer a los hombres aunque gradualmente se haya reducido la brecha de género. Sin embargo, el resto de las familias utilizan formas alternativas, notablemente el alquiler y la “ocupación gratuita”. Al mismo tiempo, se ha constatado la importancia de formas alternativas de acceso a la propiedad, notablemente “el alquiler con promesa de venta”, en el caso de los lotificadores privados, y la donación como “bien de familia” para los programas públicos y de ONG. También han comenzado a surgir formas colectivas de propiedad a través de las cooperativas de vivienda.

Esto debería llevar a explorar de forma sistemática nuevas formas de tenencia segura del suelo para garantizar su asequibilidad, particularmente para aquellos hogares que no tienen ingresos fijos y para los que resulta difícil acoplarse a las formas convencionales de financiamiento hipotecario. Para ello, resulta clave aprovechar las experiencias de acercamiento de oferta y demanda de suelo y vivienda que los promotores privados han acumulado. Los mecanismos de atención al cliente, diversificación de productos (tamaño, ubicación y equipamiento) y flexibilidad para adaptarse a la naturaleza heterogénea de la demanda constituyen lecciones para futuras políticas públicas de acceso al suelo.

- d. Los sistemas de oferta de suelo urbanizado en El Salvador están caracterizados por la presencia de grandes actores en los sectores público, privado y social, los cuales han acumulado un peso específico determinante, además de una serie de prácticas y experiencias notables. Del lado del Estado, a pesar de las debilidades antes comentadas, destacan los casos del FSV y del ILP, los cuales son determinantes en términos de financiamiento y de titulación de tierras respectivamente.

Del lado del sector privado, destacan las empresas desarrolladoras y viviendistas capaces de emprender proyectos masivos, aprovechando el apoyo estatal a la demanda. También es relevante la práctica de las empresas lotificadoras especializadas en

la intermediación de suelo. Igual es notoria la posición de las empresas distribuidoras de energía y de telefonía fija en situaciones cuasi monopolísticas. Por último destaca el dinámico sector de las ONG especializadas en vivienda. En todo caso, un reto fundamental de política pública es avanzar en una gestión más efectiva de esta red de grandes actores, aprovechando sus capacidades de ejecución, capitalizando las experiencias y abriendo espacios para mayor complementariedad y colaboración.

5.8 ANÁLISIS FODA DE LA PRODUCCIÓN DE SUELO

En este apartado, se presenta una mirada sintética final de los sistemas de oferta de suelo urbanizado en El Salvador a partir de un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Fortalezas

En el sistema de oferta de suelo urbanizado participan diversos actores públicos y privados de gran escala, los cuales han acumulado hasta cincuenta años de experiencia, capacidad de producción y saber-hacer institucional.

Oportunidades

- Los nuevos instrumentos legales (LODT y LELPUH) tocan el tema del suelo urbanizado y apuntan a elementos más integrales para su gestión. El anteproyecto de ALVIS propone mecanismos de gestión de vivienda inclusiva y fortalecimiento del rol del Estado para generar suelo urbanizado.
- El sector privado ha desarrollado experiencias notables de vinculación entre oferta y demanda de suelo. Los lotificadores han logrado atender a las familias de menores recursos a través de un sistema ágil, poco complejo, rentable y de gran escala. Los grandes viviendistas han desarrollado sistemas de atención al cliente, vínculos institucionales y tienden a la integración vertical de la industria.
- Del lado del sector público se puede mencionar el papel del FSV en el financiamiento del suelo y la vivienda; y del ILP, en la regularización de títulos.
- Hay una tradición de varias ONG de vivienda en El Salvador que pueden potenciarse, tanto por la gestión social de los proyectos como por la innovación de modelos, particularmente para la vivienda social.

Debilidades

- Existe una insuficiente producción de suelo urbanizado a escala nacional. Esto se evidencia en la precariedad de cobertura y calidad de los servicios, lo que tiene un gran impacto en el déficit cualitativo de la vivienda.

- b. Persiste una dispersión normativa e institucional, lo que dificulta la participación proactiva del Estado en la oferta de suelo. Esto se agrava por la ausencia de políticas públicas de gestión del suelo como parte de las políticas habitacionales.
- c. Falta desarrollar una legislación secundaria que viabilice los principios constitucionales de interés social de la vivienda, además de las convenciones internacionales que garantizan la vivienda adecuada como un derecho universal.

Amenazas

- a. Los sistemas de oferta de suelo urbano en El Salvador están sometidos a numerosas amenazas ambientales, terremotos, inundaciones y deslaves que históricamente han impedido la

efectiva acumulación y consolidación del parque habitacional. Además, estas amenazas imponen numerosas restricciones y sobrecostos para la producción de suelo urbanizado.

- b. Por otro lado, la producción de suelo urbanizado en el país está amenazada por una crítica situación de inseguridad ciudadana, combinada con procesos más profundos de degradación urbana. Esto ha obligado a numerosos sobrecostos para los productores, tales como: vigilancia privada, pago de extorsión e instalación de nuevos equipamientos para la seguridad. Además, los gustos y preferencias residenciales de las familias están condicionados por la violencia, con los subsiguientes impactos en términos de la vida colectiva de las comunidades.



Imagen 1. ARGOZ y KATAMARAN entregan parcela. Fuente: El Diario de Hoy, agosto de 1987.



Imagen 2. Primer proyecto de Grupo Roble: Colonia Palmira. Fuente: El Diario de Hoy, 1962.



Foto 1. Lotificaciones sobre la Carretera Panamericana, cerca de Chalchuapa, departamento de Santa Ana. Fuente: Carlos Ferrufino, 2011.

NOTAS FINALES

1. Alicia, Comunidad Altos del Matazano. PNUD (2013). Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

El año pasado, (hubo una) tormenta, e hizo una cárcava porque el agua fue demasiada... Me dice un niño: "Mire, ¡se vació el muro!". Yo sentí como que el alma se me partió... pero menos mal que aunque uno es malo, Dios lo protege¹.

6.1 INTRODUCCIÓN

La infraestructura y los servicios urbanos básicos constituyen un componente central para analizar el perfil de la vivienda en El Salvador. Se parte de la premisa de que la vivienda es un elemento multidimensional que contribuye a la definición de hábitat en un amplio sentido. La infraestructura y los servicios urbanos contribuyen de manera significativa con otros componentes en el funcionamiento integral de la vivienda adecuada. Por eso, la infraestructura, o la falta de la misma, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo en El Salvador.

En este capítulo se toma en cuenta el marco jurídico y reglamentario de la infraestructura y los servicios básicos, la oferta y la demanda de los mismos, la cobertura y los distintos programas de intervención. La provisión de infraestructura y servicios urbanos básicos se enfocan desde una óptica multidimensional y, luego, se concluye con temas transversales que inciden en su funcionamiento. El capítulo finaliza con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la infraestructura para la vivienda; y también hace referencia a las acciones que se proponen en torno a la infraestructura.

6.2 MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

Tal como se menciona en los capítulos anteriores, existen instituciones y un marco jurídico que posibilitan el suelo urbanizado y que determinan la provisión de infraestructura y servicios. El marco jurídico y

reglamentario que regula a la infraestructura y a los servicios urbanos se caracteriza por su complejidad de atribuciones y no se encuentra exclusivamente relacionado con la vivienda. Más bien los objetivos de las normativas vigentes atañen específicamente a la provisión y el abastecimiento de servicios independientemente del emplazamiento, de acuerdo al sector que corresponda y según la necesidad a suplir. Esto contribuye a una descoordinación e incompatibilidad de acciones mencionadas en los talleres y entrevistas desarrollados para realizar este perfil. Este capítulo describe la relación de cada uno de los servicios de infraestructura con el sector vivienda.

6.2.1 Suministro de agua potable

El aprovisionamiento de agua ha sido contemplado en la Constitución como un bien público. Sin embargo, el suministro de agua está cubierto en normativas y códigos nacionales: desde el Código Civil, en el que se establece que "los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes nacionales de uso público" (artículo 576) y en el que se considera inclusive a las servidumbres naturales, legales y voluntarias (artículos 834–890), hasta el Código Penal, en donde se contempla dentro de sus disposiciones el hurto del líquido (artículo 211) y los actos de contaminación ambiental del agua (artículo 255).

Existen leyes y normativas que incluyen a la infraestructura como criterio para definir a las zonas urbanas consolidadas, entre ellas la LODT, en donde se contemplan las características en torno a la provisión de servicios, sin entrar en el detalle de los requerimientos sectoriales. También, se encuentran normativas y regulaciones que tienden a ser más específicas como las leyes sobre: el medio ambiente, lo forestal, el riego y el avenamiento, la pesca, los pesticidas y los fertilizantes; igualmente, existen las leyes de creación de la ANDA y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). En estas se establecen los mecanismos de

explotación, vigilancia, tarifas y prioridad del recurso para el consumo humano.

Sin embargo, en el sector hídrico se carece de una ley general de aguas que coordine a las instituciones involucradas en la explotación del recurso (entre ellas: ANDA, CEL, Ministerio de Salud [MINSAL], MARN y FISDL), con los 262 municipios que indirectamente están involucrados. No obstante, existen diversos anteproyectos de ley promovidos por diversas instituciones pero que hasta mediados de 2013 aún estaban en discusión en la Asamblea Legislativa. El marco jurídico vigente está contenido en la Ley de ANDA (Decreto Legislativo N.º 341 del año 1961), la cual establece la institución autónoma de servicio público con el objetivo de “proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de acueductos y alcantarillados, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias o convenientes” (Diario Oficial, 1961).

La institución está reglamentada por las Normas Técnicas de Control Interno Específicas, según Decreto N.º 24 de la Corte de Cuentas, (Diario Oficial N.º 79, 2006), lo que constituye el marco regulatorio interno; y por las Normas Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillados de Aguas Negras (ANDA, 1998). Estas normas son aplicables a proyectos urbanos y rurales, y constituyen un conjunto de requisitos que deben satisfacer los proyectos de agua potable y alcantarillado. Según estas, en cualquier proyecto de urbanización, el proyectista deberá verificar la factibilidad de aprovisionamiento de agua potable y si la infraestructura instalada de acueductos y alcantarillados tiene capacidad suficiente para proporcionar abastecimiento de agua a caudal y presión dinámica adecuado, así como capacidad hidráulica en los colectores.

En el caso de una resolución favorable de ANDA, se otorga con un año de vigencia (ANDA, 1998). Además, si el proyecto incluye autoabastecimiento de agua, el proyectista deberá incluir una investigación hidrogeológica para generar su propia factibilidad. La práctica de autoabastecimiento posibilita que los proyectistas provean su propio suministro de agua potable, siempre y cuando se sigan los procedimientos definidos en la normativa y se incluyan los pagos y la responsabilidad técnica de respaldo.

6.2.2 Tratamiento de aguas servidas

La ausencia de una ley general de aguas también es pertinente para el tratamiento de las aguas servidas. Además del anteproyecto de ley general de aguas, se

discute en la Asamblea Legislativa una propuesta de norma de aguas residuales, aunque no ha sido aprobada. Mientras tanto, se cuenta con una serie de códigos y reglamentos que velan por reducir la contaminación proveniente de las aguas residuales. Entre ellos, se pueden citar tres instrumentos:

- a. *Código de Salud* (Diario Oficial N.º 86, 1988). En la sección 7 del artículo 57, se plantea el desarrollo de programas de saneamiento ambiental en el que se vele por la disposición adecuada de excretas y aguas vertidas, teniendo facultades para intervenir y controlar todo lo que atañe a las actividades de saneamiento y obras de ingeniería sanitaria. Se regula la calidad del agua y el control de vertidos, y se definen las zonas de protección. El código le otorga al MINSAL las competencias para desarrollar programas de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable para comunidades, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, así como la eliminación y el control de contaminación de agua.
- b. *Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección* (Decreto Legislativo N.º 50 del año 1987). Este tiene por objeto desarrollar las medidas adecuadas y oportunas para regular las actividades que lleguen a producir contaminación de las aguas, a fin de armonizar el aprovechamiento racional e integral de los recursos hídricos con la protección de la calidad de los mismos. El reglamento está orientado a evitar, controlar o reducir la contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales o de cualquier índole, atribuyendo competencias a ANDA para el estableciendo de normas sobre depuración y tratamiento de aguas, y sus respectivas sanciones.
- c. *Reglamento Especial de Aguas Residuales* (Decreto Legislativo N.º 39 del año 2000). Este tiene por objeto que el MARN vele por que las aguas residuales no alteren la calidad de los medios receptores para contribuir a la recuperación, la protección y el aprovechamiento sostenibles del recurso hídrico respecto a los efectos de la contaminación. Las disposiciones del reglamento serán aplicables en todo el territorio nacional, independientemente de la procedencia y el destino de las aguas residuales.

Sin embargo, esta reglamentación básica no ha logrado el manejo adecuado de las aguas residuales y sus vertidos en ríos y lagos a nivel nacional. Según el Censo de Vivienda de 2007, el 5.7% de los hogares no dispone de servicio sanitario de ningún tipo, el 42% cuenta con letrina y el resto tiene con inodoro conectado a fosa séptica o alcantarilla.

6.2.3 Drenaje de aguas pluviales

La Ley de Carreteras y Caminos Vecinales (Decreto Legislativo N.º 463 del año 1969) establece en el artículo 37 que cualquier obra de caminos deberá contar con acueductos y canales de desagüe, los cuales deberán ser aprobados por el MOP y los municipios. Estas obras solo podrán ser autorizadas si no causan ningún daño a la vía pública, la cual deberá mantenerse en condiciones normales de servicio por el que la construye mientras dure la ejecución del trabajo.

Existen otras normativas como los reglamentos a la LUC (Decreto Ejecutivo N.º 69 de 1973) en lo relativo a parcelaciones para aquellos municipios en donde no se cuente con su propio reglamento u ordenanza; también el Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños (RLDOT-AMSS), Acuerdo Municipal 1 de 1995. Para ambos casos, se definen las obras de infraestructura, las servidumbres y los requerimientos para la planta general del sistema de drenaje de aguas lluvias, así como el tipo de parcelación y los requerimientos para las zonas de protección.

Las obras para aguas lluvias se definen como parte del proyecto habitacional que se planifique por el proyectista, incluyendo la incidencia que la obra puede tener aguas abajo. Esta reglamentación requiere de un diseño hidráulico apropiado a la localización del terreno a desarrollar e inclusive define detalles técnicos de pendiente para tuberías de acuerdo a su diámetro y a la intensidad de agua lluvia registrada. Asimismo, prevé la escorrentía superficial, las distancias, la dirección, los colectores y los pozos (artículo 91, RLUC).

El RLDOT-AMSS incluye el manejo de aguas lluvias por medio de requerimientos para sistemas de control de escorrentía o sistemas de detención y zonas de recarga acuífera (artículo III.14 y artículo V.14). Para los fraccionamientos habitacionales clasificados como asentamientos de interés social y los de desarrollo progresivo, la dotación de otros servicios será responsabilidad del desarrollador, incluyendo las obras de protección para los cambios de nivel, las obras de canalización y protección de las aguas lluvias necesarias para prevenir la erosión hacia dentro o fuera, así como también las obras de paso en las vías de acceso al proyecto (artículo V.57).

Ambas reglamentaciones facultan la construcción de la infraestructura requerida para un desarrollador. Sin embargo, no hay claridad sobre el mantenimiento mismo de la infraestructura de aguas lluvias, aunque legalmente la responsabilidad reside en el VMVDU y en las municipalidades.

6.2.4 Transporte público

El transporte público es clave para el desarrollo económico del país y para facilitar los desplazamientos de la población de la vivienda al trabajo y los servicios. La normativa marco para el transporte público está sustentada en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial (RGTSV, Decreto Legislativo N.º 477 del año 1995); y el Reglamento General de Transporte Terrestre (RGTT, Decreto Ejecutivo N.º 35 del año 2002).

El objeto de la ley es establecer el marco legal del transporte, el tránsito y su seguridad vial, y su institucionalidad: el Vice ministerio de Transporte (VMT). Sus funciones cubren el transporte terrestre, el registro público de vehículos automotores, los seguros y fianzas, el tránsito y la circulación vehicular. Además, regula el establecimiento de rutas, sus frecuencias, la fluidez del servicio colectivo de pasajeros y la concesión de líneas (González y Umaña, 1998). Los artículos de la ley más conflictivos son los relacionados con la fecha de reemplazo de las unidades a partir de su fecha de fabricación, actualmente 20 años, normativa que en muchos de los casos no se cumple.

6.2.5 Vialidad

La vialidad posibilita el servicio de transporte en el país. Está regida por la Ley de Carreteras y Caminos que faculta al MOP para la planificación, la construcción, el mejoramiento y la conservación de carreteras y caminos definidos como parte de la red vial nacional interurbana, los puentes y la red vial urbana (exclusivamente, los corredores de circulación mayor). La red vial nacional interurbana está comprendida por el sistema de carreteras pavimentadas y no pavimentadas. El mantenimiento de la red nacional prioritaria es responsabilidad del FOVIAL (Decreto Legislativo N.º 209 del año 2001) por medio de empresas privadas contratadas para ejecutar el mantenimiento periódico y rutinario.

El VMT está facultado para planificar, controlar y evaluar la infraestructura vial del país, así como su construcción y conservación. Sin embargo, al no fungir como la única institución vinculada con la vialidad, entra en conflicto de competencias con los gobiernos locales. El Código Municipal contempla que los municipios son responsables de la regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales, y de la planificación, la ejecución y el mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al municipio (artículos 23 y 25).

Adicionalmente, el RLUC y otros tales como el RLDOT-AMSS también regulan los aspectos técnicos

de cualquier urbanización o lotificación para establecer los parámetros mínimos requeridos y facultan a las unidades de planificación su aplicación (RLUC, artículos del 69 al 87 y RLDOT-AMSS, capítulo III, artículos V.36 al V.61).

6.2.6 Energía

El sector de energía está constituido por un marco regulatorio complejo que organiza a las instituciones, de acuerdo a la lógica del proceso de modernización del Estado. En los noventa, se creó un nuevo marco regulatorio que redefinió las condiciones de prestación del servicio y el papel del Estado, el cual se estableció para la formulación de políticas, la administración de concesiones y el ejercicio de la regulación. La CEL ha operado como un ente autónomo desde 1945. Se constituyó como el principal generador, transmisor y distribuidor de energía eléctrica.

En 1995 se reestructuró la CEL para crear la disposición regulatoria actual, dando paso a la creación de empresas privadas y, en 1997, de la SIGET (Decreto Legislativo N.º 808 del año 1996), cuyo mandato es la regulación del mercado mayorista de electricidad, así como la planificación de la transmisión de energía. En 1998 se privatizaron las distribuidoras de energía, y pasaron a ser propiedad principalmente de empresas internacionales. Por otra parte, después de la creación de la Dirección de Energía Eléctrica (DEE) (Acuerdo Legislativo 27 de 2001), se le atribuyó a la CEL el mandato de formular políticas sectoriales en el ente rector del sector eléctrico en El Salvador.

La Ley General de Electricidad (Decreto Legislativo N.º 843 del año 1996) y su respectivo reglamento es la norma básica de regulación de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como la concesión para la generación y la explotación de recursos hidráulicos y geotérmicos para conseguirla. La ley establece la forma en la que se puede desarrollar cualquier tipo de generación y las actividades de transmisión, distribución y comercialización (artículos 6, 7, 27, 28 y 29). Asimismo, la promulgación en 2007 de la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad (Decreto Legislativo N.º 462) complementó el marco regulatorio y promueve el uso de fuentes renovables de energía, considerando recursos hidráulicos, geotérmicos, eólicos, solares y de biomasa, así como la coexistencia de instrumentos complementarios que, para la vivienda, consideran la infraestructura eléctrica requerida en una parcelación para uso habitacional (RLUC).

En 2007 se creó el CNE (Decreto Legislativo N.º 404 del año 2007) como ente rector de la política energética, encargado de elaborar y dar seguimiento a las políticas,

estrategias y planes del sector. Al elaborar la política, el Ministerio de Economía (MINEC) transfirió a esa entidad el equipo de trabajo de la DEE, los subsidios, el balance energético nacional y las estrategias para atender la demanda de energía.

6.2.7 Desechos sólidos

El país cuenta con instrumentos legales que promueven el manejo de desechos sólidos. La Ley del Medio Ambiente (Decreto Legislativo N.º 233 del año 1988) otorga al MARN, en coordinación con el MINSAL y los gobiernos municipales (artículo 52), la responsabilidad de formular el Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos. Las normativas básicas son dos: el Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos (Decreto Legislativo N.º 41 del año 2001) y el Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos (Decreto Legislativo N.º 42 del año 2000). La primera tiene por objeto reglamentar la Ley del Medio Ambiente y ha definido como autoridad competente al MARN, el cual debe de identificar las sustancias peligrosas y realizar auditorías, así como proporcionar las reglas técnicas para la introducción, el tránsito, la distribución y el almacenamiento de sustancias y residuos peligrosos, así como para la disposición final de los desechos peligrosos. También, se establecen las medidas de seguridad, control, vigilancia y sanciones aplicables. El MARN debe ejecutar las acciones necesarias para cumplir con lo dispuesto en los artículos del Convenio de Basilea.

El Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos define el origen domiciliario, comercial, de servicios o institucional para la limpieza de áreas públicas. El MARN establece los criterios de selección de los sitios que sean considerados como estaciones de transferencia, desecho y disposición final, y de regir al resto de acciones que faciliten el proceso. El relleno sanitario es el método de disposición final seleccionado como mecanismo de disposición de desechos sólidos aceptable, y se definen sus características y requerimientos mínimos (artículos del 5 al 12).

6.2.8 Alumbrado público

El servicio de alumbrado público recae en los municipios, sin embargo a la hora de ejecutar un proyecto de urbanización, el proyectista debe ceñirse a las normativas de parcelaciones vigentes y luego trasladar la infraestructura al municipio. Según la Normativa para la Facturación del Servicio de Alumbrado Público (SIGET, 2012), el municipio —en común acuerdo con la distribuidora de energía— deberá contabilizar el número de lámparas instaladas para efectuar el cálculo en la facturación, aplicable para cualquier tipo de servicio de alumbrado público municipal como no municipal (artículo 14). De igual manera, deberá tomarse en cuenta

también el reglamento de la Ley General de Electricidad (Decreto Legislativo N.º 843 del año 1996) y los pliegos tarifarios vigentes. En cualquiera de los casos, el cobro se aplicará a la directiva de la comunidad o colonia, por medio de su representante legal, o en forma prorrateada entre los usuarios que sean beneficiados por este servicio (artículo 15).

El RLUC y el RLODT-AMSS plantean que toda parcelación deberá contar con una iluminación apta para la intemperie en cada una de las vías que la componen, para lo cual, deberán ubicarse luminarias de acuerdo a características y criterios desarrollados dentro de la norma. Para las parcelaciones de desarrollo progresivo, se exigirá de acuerdo a criterios específicos que incluyen distancia, ubicación y tamaño. Se manifiesta que debe tomarse en cuenta las normas y reglamentos de cada compañía distribuidora del servicio eléctrico.

6.2.9 Otros servicios urbanos básicos

Para el resto de servicios urbanos básicos, existen diversas normativas de acuerdo al tipo de servicio. Los reglamentos de parcelaciones son los que destacan con mayor importancia debido a que definen las características fundamentales que son requeridas en los nuevos proyectos urbanos.

El RLUC y el RLDOT-AMSS establecen que toda parcelación debe estar dotada de servicios urbanos (incluyendo áreas verdes y equipamiento social). Este es un requisito indispensable para autorizar la recepción de un proyecto. Se requiere una constancia, por parte del proyectista, que garantice la donación de áreas verdes, de equipamiento social y de vías públicas al municipio o al VMVDU. Se distinguen dos tipos de áreas verdes: el primero está en función de la actividad recreativa y el segundo está en función ecológica. Del mismo modo, deben incluir infraestructura adecuada para su buen funcionamiento y no podrán dedicarse a otro uso que no sea para jardín, parque público, recreación abierta o equipamiento comunal.

El urbanizador debe donar el área de equipamiento social al municipio, el cual tendrá la obligación de mantenerla en buen estado. Si el municipio no le diera en forma directa el uso social obligatorio, esta área podrá traspasarse a través de una escritura pública a cualquier institución gubernamental o privada sin fines de lucro, para utilizarla en actividades de tipo social. También podrá cederla en comodato para el mismo tipo de uso a la junta directiva de los vecinos de la parcelación, siempre y cuando esa instancia vecinal cuente con personería jurídica. Las actividades de tipo social podrán estar orientadas a la educación, la salud, etc. Si dos años después de haberse donado el terreno no se ha utilizado, el municipio lo habilitará como área verde.

También existe la normativa de áreas de uso complementario comercial o institucional que, de acuerdo a la planificación municipal o del VMVDU, podrá exigir al urbanizador cuyo proyecto ha sido calificado previamente con uso del suelo prioritariamente con fines habitacionales, la dotación de uno o más lotes destinados para uso comercial o institucional, espacio que nunca podrá ser mayor que el 25% del área total del proyecto.

6.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

6.3.1 Provisión pública: nacional y municipal

6.3.1.1 Agua potable y tratamiento de aguas servidas

De acuerdo al V Censo de Vivienda 2007, aproximadamente el 86% de los hogares salvadoreños tenía, hasta ese año, acceso a agua mejorada —ya sea en sus viviendas o en sus proximidades, o bien mediante pozos privados o públicos—. Sin embargo, si la definición de acceso está restringida a agua por cañería dentro de una vivienda, solo el 56.8% de todos los hogares cuenta con servicio de agua. Asimismo, más del 93% de todas las viviendas ha mejorado los medios de conexión de servicios de saneamiento —ya sea alcantarillado público, tanque séptico o letrina—. Sin embargo, para los hogares conectados a un sistema de alcantarillado público, el porcentaje desciende a 38% del total.

De la tabla 32 se puede resaltar que en 36 años la cobertura de agua por cañería dentro y fuera de la vivienda aumentó del 47.2% al 73.8%. La disponibilidad de servicio sanitario aumentó del 38.8% al 94.3%. Los datos intercensales en la misma tabla muestran que el abastecimiento de agua por cañería dentro de la vivienda se duplicó del 26.5% en 1971 a un 56.8% en 2007. Si se agrega el aporte de cañería fuera de la vivienda y el de pila o chorro público (que también es agua por cañería, en este caso un servicio municipal gratuito), se pasa de 47.2% en 1971 a 78.0% en 2007, o sea que cerca de cuatro de cinco hogares cuentan con el mejor servicio de agua, es decir aquel que proviene de cañería.

Sin embargo, en la mayoría de las zonas cubiertas por ANDA, el servicio de abastecimiento de agua es intermitente, pues varía entre dieciséis y menos de cuatro horas al día, en algunas zonas; en otras, el servicio se reduce a una vez cada cuatro días (Asociación Mundial para el Agua, 2012).

ANDA es propietaria y operadora de los acueductos de más de 182 municipios y de los alcantarillados de 82 de ellos. Durante el año 2010, los sistemas de agua

Tabla 32. Abastecimiento de agua en viviendas y hogares (censos de 1971, 1992 y 2007)

Servicio de agua potable	Viviendas particulares ocupadas				Hogares	
	Censo 1971		Censo 1992		Censo 2007	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	654,539	100	1,100,714	100	1,406,485	100
Cañería dentro de la vivienda	173,089	26.5	360,688	32.8	799,583	56.8
Cañería fuera de la vivienda	135,719	20.7	99,710	9.1	243,044	17.3
Cañería del vecino	-	-	-	-	48,750	3.5
Pila o chorro público	-	-	51,093	4.6	54,393	3.9
Pozo público	68,094	10.4	148,861	13.5	37,894	2.7
Pozo privado	32,082	4.9	175,612	16	109,763	7.8
Camión, carreta o pipa	-	-	-	-	28,472	2
Ojo de agua, río o quebrada	219,966	33.6	191,958	17.4	63,883	4.5
Agua lluvia	16,874	2.6	-	-	6,854	0.5
Otro	8,715	1.3	72,792	6.6	13,849	1
Servicio sanitario	Total	%	Total	%	Total	%
Total	654,539	100	1,100,714	100	1,406,485	100
Inodoro conectado a alcantarilla	105,448	16.1	436,874	39.7	534,483	38
Inodoro conectado a fosa séptica	41,083	6.3	-	-	208,756	14.8
Letrina	123,115	18.8	456,143	41.4	499,656	35.5
Letrina abonera	-	-	-	-	83,997	6
No dispone	384,893	58.8	207,697	18.9	79,593	5.7

Fuente: VI Censo de Vivienda 2007 (MINEC, 2008).

potable administrados por ANDA a nivel nacional generaron una producción total de 341.4 millones de metros cúbicos de agua, de los cuales 187.2 millones se destinaron para abastecer la Región Metropolitana de San Salvador, 60.8 millones para la Región Central, 58.6 millones para la Región Occidental y 34.8 millones para la Región Oriental.

Como puede observarse en la tabla 33, se estima que la población total con servicio de agua potable asciende a 3.85 millones de personas aproximadamente, de las cuales el 89.41% es población urbana y 10.59% es rural. La población urbana con servicio de disposición de aguas servidas asciende a un total de 2.6 millones aproximadamente.

En cuanto a agua potable, el 83% de los hogares del AMSS posee servicios de agua por cañería al interior de la vivienda, un 5% recibe agua potable por cañería al exterior de la vivienda y el 7% recibe agua por algún otro medio (cañería de vecino, pila o chorro público, pozo público, pozo privado, camión, carreta o pipa, ojo de agua, río o quebrada, agua lluvia u otro). Los

municipios con mayor porcentaje de cobertura son Antiguo Cuscatlán, San Salvador, Soyapango, Mejicanos e Ilopango, con porcentajes superiores al 90% de cobertura de agua por cañería al interior de la vivienda. Los municipios con menor cobertura son Delgado, San Martín y Nejapa, el último inclusive por debajo de los promedios nacionales de cobertura. La conexión a alcantarillado sanitario en el AMSS es de un promedio equivalente a un 73% del total de hogares de la región. Los municipios con mayor cobertura: San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Soyapango, se encuentran por encima del 90% del total de hogares. Los municipios con menor cobertura son: Cuscatancingo, San Martín y Nejapa.

6.3.1.2 Drenaje de aguas pluviales y riesgos

El MOP es la entidad encargada de ejecutar obras de drenajes pluviales, tomando en cuenta el riesgo en las vías públicas o en los asentamientos humanos aledaños. La Dirección de Mantenimiento Vial ejecuta obras prioritarias de drenaje pluvial, ya que preservan las condiciones de las vías pavimentadas y no pavimentadas.

Tabla 33. Habitantes con servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas

	Anda		Operadores descentralizados		Total	
Agua potable						
Población	Total	%	Población	%	Población	%
Urbana	3,185,070	89.41	257,085	89.36	3,442,155	89.41
Conexión domiciliar	3,087,575	86.68	253,389	88.07	3,340,964	86.78
Fácil acceso	97,495	2.74	3,696	1.29	101,191	2.63
Rural	377,058	10.59	30,612	10.64	407,670	10.59
Conexión domiciliar	118,555	3.33	20,730	7.21	139,285	3.62
Fácil acceso	258,503	7.26	9,882	3.43	268,385	6.97
Población total con servicio	3,562,128	100.00	287,697	100.00	3,849,825	100.00
Tratamiento de aguas servidas						
Población	ANDA		Operadores descentralizados		Total	
Urbana: conexión domiciliar	2,447,742		117,396		2,565,138	

Fuente: Boletín Estadístico (ANDA, 2010).

Nota: El parámetro de personas servidas por conexión para agua potable y alcantarillado en el área urbana es de 4.4 personas por servicio para la Región Metropolitana, Región Central, Occidental y Oriental; y para agua potable en el área rural es de 3.9 personas por servicio para la Región Metropolitana y de 4.56 para las regiones Central, Occidental y Oriental.

En un esfuerzo conjunto con municipalidades y comunidades el MOP elaboró un mapa nacional de cárcavas y deslizamientos de laderas inestables que requieren obras de protección. En ese mapa se identificó a 450 sectores donde existen situaciones de riesgo, concentradas en un 80% en el Gran San Salvador, de las cuales 117 amenazan viviendas y seres humanos, 256 arriesgan carreteras y 10 comprometen edificios públicos (MOP, 2011).

Según la memoria de labores del MOP, en 2011 esa cartera atendió 261 obras emergentes, entre las que figura la reparación de hundimientos que ponen en riesgo la circulación normal por la red vial y, en algunos casos, las viviendas. Estas obras incluyen cajas de descarga de aguas lluvias, bordas, muros, dragados de cauces, limpieza de escombros y otras que no son programadas pero cuya finalidad es proteger a comunidades amenazadas. Por su parte, las municipalidades también ejecutan obras de drenajes pluviales según sea necesario; también, requieren de las empresas desarrolladoras las obras de drenajes pluviales necesarias para los proyectos habitacionales. Sin embargo, no se ha sistematizado la cantidad de metros lineales ni el tipo de drenajes que se ejecuta, y requieren de un levantamiento.

6.3.1.3 Transporte colectivo

El VMT es la entidad rectora del transporte colectivo de pasajeros, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre (DGMT), organismo que depende del MOP. De igual forma, las municipalidades tienen competencia

en el sector pues regulan vías; asimismo, el gremio de transportistas que ofrece el servicio privatizado. De acuerdo con estadísticas del VMT, cerca de 11,000 motoristas del transporte colectivo operan diariamente. A nivel nacional, se cuenta con 10,955 unidades de transporte, de las cuales 2,858 corresponden a servicio interdepartamental; 2,255, al servicio interurbano; y 5,842, al servicio urbano (VMT, 2009). No obstante, este servicio privado está sujeto a significativos subsidios. De junio de 2011 a mayo de 2012, se pagaron US\$75 millones en concepto de subsidio a las rutas de transporte en el país, US\$60 millones corresponden a autobuses y US\$15 millones a microbuses (VMT, 2012).

Para modernizar el parque de autobuses y microbuses, el VMT estima necesario renovar 3,500 unidades en el periodo 2010–2014. Estas unidades no cumplen con los requerimientos de años de vida útil y deberían salir de circulación para mantener el subsidio al transporte colectivo. Sin embargo, no se le ha dado cumplimiento a este acuerdo (VMT, 2009). Por otro lado, cabe mencionar que, según las mediciones realizadas a buses de San Salvador, se encontró que el 72% excede los límites de emisión de gases permitidos por la ley (PNUD, 2010).

El subsidio mensual otorgado a los empresarios transportistas asciende a US\$500.00 por vehículo, en el caso de los autobuses; y a US\$250.00, para los microbuses. Esta tarifa se mantiene en constante negociación, aunque el proceso se ha caracterizado por el incumplimiento de los acuerdos de parte de

los transportistas y por dificultades en el fondeo para otorgar el subsidio. Según las disposiciones legales, son beneficiarios del subsidio solo las unidades que cuentan con su placa respectiva, tarjeta de circulación vigente, carné de autorización de conductor y número de asientos de acuerdo a la capacidad de diseño del vehículo (CDC, 2011).

El gasto en transporte público por parte de los hogares salvadoreños ha incrementado con el paso de los años, desde US\$12.66 mensuales en 1995 hasta US\$20.33 mensuales en 2008, debido al proceso inflacionario y a los altos costos del petróleo (Alfaro Rodríguez, Flores Flores y Orantes López, 2010). Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2010, solo en el AMSS circulan más de 7,500 autobuses y 4,500 microbuses que realizan alrededor de 1.8 millones de viajes de transporte público por día (68% corresponden a buses y 32%, a microbuses). Cuando se les pregunta, el 90% de los usuarios de bus o microbús dijo sentirse inseguro al usar el transporte colectivo, cifra que aumenta a casi el 96% para los usuarios de la zona metropolitana, en donde el 26.3% de los asaltos o hechos delincuenciales sufridos por personas que reportaron estos incidentes ocurrieron en un bus o un microbús (PNUD, 2010).

6.3.1.4 Red vial nacional

La responsabilidad de mantenimiento y construcción de vías es compartida entre los municipios y el MOP, a través del VMT. La responsabilidad de dar mantenimiento a 20,808 kilómetros corresponde al MOP (10,377 kilómetros) y a los municipios (10,431 kilómetros). Sin embargo, la totalidad de la red vial del país equivale aproximadamente a 30,000 kilómetros, por lo que un 30% de la totalidad de vías del país queda sin mantenimiento (Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local [SACDEL], 2004). Para 2011, dentro de los proyectos del GOES se inició la ejecución de una inversión neta MOP-FOVIAL de US\$76.9 millones, orientada hacia la construcción de nueva infraestructura y la rehabilitación de la ya existente.

Al agregar la inversión en mantenimiento rutinario de las vías prioritarias nacionales, el monto asciende a US\$126.4 millones.

La intervención MOP-FOVIAL para dar mantenimiento a 7,080.42 kilómetros representó una inversión financiera consolidada de US\$68.9 millones (MOP, 2011). Según la red vial prioritaria mantenible a cargo del MOP, en el departamento de La Libertad es donde se tiene el mayor porcentaje, equivalente a 390.03 kilómetros (12.01% del total de vías pavimentadas). De las vías no pavimentadas, equivale a 339.34 kilómetros, lo que constituye el 10.72% de las vías del país. El departamento que cuenta con menos vías pavimentadas y que son responsabilidad del MOP es Cabañas, y de vías no pavimentadas, Cuscatlán (MOPTVDU, 2009).

Otra institución que edifica caminos y calles rurales es el FISDL que, en el año 2011, según la memoria de labores institucional, realizó inversiones equivalentes a US\$12.87 millones en el desarrollo de diversos esfuerzos: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI); Programa PROCOMUNIDAD en sus dos líneas (Fomento al Desarrollo Local y Gobernanza [KfW IV] y Atención a la Pobreza con Participación Ciudadana [KfW V]); y la Corporación Reto del Milenio [FOMILENIO] (tabla 34). En el marco de los programas de infraestructura social, mediante múltiples convocatorias y diversos montos, se ha logrado ejecutar 316 proyectos dirigidos a las municipalidades y comunidades rurales. Al final del quinquenio, se prevé ampliar la red de caminos rurales en al menos 250 kilómetros (FISDL, 2011).

6.3.1.5 Energía

La composición de la matriz energética en el país está constituida por la producción térmica procedente del petróleo y sus derivados, equivalente a un 47% (691.2 MW), seguida por la producción hidroeléctrica con 32% (472 MW), la energía geotérmica con el 14% (204.4 MW) y la biomasa con 7% (109.5 MW).

Tabla 34. Inversión en infraestructura vial del FISDL (2011)

Programa	Número de proyectos	Tipo de proyecto
PATI Ida	65	Infraestructura vial
PATI Urbano	82	Infraestructura vial
PROCUMUNIDAD	46	Caminos
FOMILENIO	123	Formulación + construcción + supervisión + asistencia técnica de infraestructura comunitaria: 39,294.18 metros de caminos rurales y 18 puentes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memoria de Labores FISDL (FISDL, 2011).

Históricamente, en los períodos intercensales, la cobertura de energía eléctrica ha evolucionado de manera significativa: de una tercera parte de las viviendas que contaban con electricidad en 1971 se pasó a 7 de cada 10 viviendas en 1992; y casi 9 de 10 hogares, en 2007. Este incremento se muestra en la tabla 35. En el AMSS, los niveles de cobertura de electricidad son superiores al promedio nacional, ya que el 97% de los hogares recibe ese servicio en las zonas urbanas. Los municipios con áreas rurales tienen una cobertura de electricidad de un 81% en promedio (Santa Tecla, Delgado, Tonacatepeque, San Martín y Nejapa). Municipios con más de 98% de cobertura son: San Salvador, Antiguo Cuscatlán, Soyapango, Mejicanos, Ilopango y Cuscatancingo.

Por su parte, el FISDL promueve la ejecución de proyectos de electrificación rural que reducen el déficit de cobertura. La inversión es de US\$4.9 millones para electrificación, mediante PROCOMUNIDAD — que ejecutó dos proyectos eléctricos—, el Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET) y el Fondo de Compensaciones. De este modo, a través de la SIGET, se facilita la conexión de los servicios y la instalación de un tablero integral en las viviendas que no posean electricidad interna, de manera que las familias beneficiarias puedan tener acceso inmediato del suministro. En total, para 2011, se realizaron 30 proyectos.

El FINET otorga recursos para la construcción y la mejora de la infraestructura eléctrica, mediante la subasta de subsidios en varios proyectos nacionales, entre ellos la electrificación en el norte del país con la Cuenta del Desafío del Milenio, e introdujo electricidad en 94 municipios y amplió la cobertura de 78% en 2011 a un 97% en 2012. Según datos de la CNE, el

nivel de electrificación a nivel nacional llegó, en 2011, a un 91.6%, en su mayoría en las zonas urbanas. La demanda máxima registrada fue de 962 MW, operando para 1,483 millones de clientes de demanda residencial, mediana demanda y gran demanda. Aproximadamente el 92.25% de los clientes son residenciales, lo que equivale a 1.37 millones (SIGET, 2011).

6.3.1.6 Desechos sólidos

Las entidades competentes para proveer los servicios de regulación, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos son el MARN y los municipios. La producción de desechos sólidos a nivel nacional es de 3,500 toneladas al día y de aproximadamente 103,000 toneladas al mes. De la producción total de desechos sólidos solo se recolectan 2,525 toneladas. La distribución geográfica de la generación estimada de desechos sólidos corresponde a la ubicación de las ciudades más grandes: el 52% pertenece al departamento de San Salvador, seguido por los departamentos de La Libertad, Santa Ana y San Miguel que producen una cantidad significativamente menor de desechos. Además, la recolección está relacionada, ya que estos departamentos son los que mantienen la misma relación en cuanto a toneladas recolectadas según el MARN (2006).

Del total de desechos sólidos municipales que se generan, el 49.4% se deposita en rellenos sanitarios, el 27.46% en botaderos a cielo abierto y el 23.14% restante en botaderos clandestinos (MARN, 2006). Los desechos sólidos se colocan en 14 rellenos sanitarios, los cuales, según la reglamentación vigente, son los mecanismos de disposición final autorizados por el MARN. La mayoría de los rellenos no posee la capacidad de recolectar los desechos generados y no existe una política de reducción de desechos, es decir, de reciclaje (MARN, 2010).

Tabla 35. Viviendas particulares ocupadas y hogares en las viviendas particulares ocupadas, según servicio de alumbrado (censos de 1971, 1992 y 2007)

Servicio de alumbrado	Viviendas particulares ocupadas				Hogares	
	Censo 1971		Censo 1992		Censo 2007	
	Total	%	Total	%	Total	%
TOTAL	654,539	100.00	1,100,714	100.0	1,406,485	100.0
Electricidad	222,177	33.9	762,789	69.3	1,243,466	88.4
Queroseno (gas)	409,477	62.6	307,875	28.0	60,635	4.3
Candela	-	-	-	-	86,984	6.2
Panel solar	-	-	-	-	2,365	0.2
Batería de carro	-	-	-	-	2,709	0.2
Otro	22,885	3.5	30,050	2.7	10,326	0.7

Fuente: VI Censo de Población y V Censo de Vivienda (MINEC, 2008).

Por otro lado, según el Segundo Censo Nacional de Desechos Sólidos Municipales MARN-BID 1209/OC-ES (MARN, 2006), en el país 692,872 viviendas en donde viven 2,738,790 habitantes cuentan con servicio de recolección de desechos sólidos. Estas cifras son coherentes con los datos del Censo de Hogares 2007 que muestran que el 48.1% de la población total recibe el servicio municipal para disponer de la basura. Este dato es relevante ya que menos de la mitad de la población cuenta con este servicio. Para deshacerse de la basura, el resto contrata servicios particulares, la quema, la entierra o la tira a la calle, a una barranca o a predios (tabla 36), contaminando de vectores en los asentamientos.

Según el mismo censo, en el AMSS el 82% de la población atendida de los municipios cuenta con el servicio de recolección de desechos sólidos. Antiguo Cuscatlán, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo y Tonacatepeque son los municipios que para 2006 contaban con un 100% de la cobertura de servicio de recolección con una administración propia. Sin embargo, tal como se observa en la tabla 36, el sitio de la disposición final de los desechos no es exactamente en los lugares de la sociedad mixta Manejo Integral de Desechos Sólidos. Por su parte, los municipios de Ilopango y San Martín son los de menor cobertura: un 52.75% y un 58.96% de la población atendida, respectivamente.

6.3.1.7 Alumbrado público

Los proveedores del servicio de alumbrado público son las municipalidades que son responsables de establecer el pago de tarifas y a aquellas las suplen los distribuidores

de energía. Según las empresas distribuidoras, para 2010, el total de luminarias de alumbrado público en el país era de 403,500 (SIGET, 2011). El alumbrado se considera una demanda pequeña del consumo de la energía nacional y su costo se cobra a los usuarios finales. Las municipalidades establecen el cobro mensual de este suministro, con base en el metro lineal del frente del inmueble. Cada municipalidad diseña su propia metodología y aprueba sus tasas. Por ejemplo, en San Salvador, la tasa varía entre US\$0.1429 por metro lineal al mes hasta US\$1.6101 por metro lineal al mes, y esta tasa no se cobra en comunidades en desarrollo o asentamientos informales (CEPAL, 2011).

6.3.1.8 Otros servicios urbanos básicos

La prestación de los servicios de salud está a cargo del Sistema Nacional de Salud (SNS) compuesto por: el MINSAL, el ISSS, el Ministerio de la Defensa —a través del Servicio Médico Militar—, el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) —que depende de la Presidencia de la República— y el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos (ISRI). Además de estas, al igual que en otros países, el sector privado y varias ONG activas en asentamientos informales proveen el servicio de salud (PNUD, 2010).

Se estima que el ISSS atiende al 17% de la población, el sector privado y las ONG cubren a cerca del 20% y el MINSAL atiende al restante 63%. Para 2009, el 39.4% de la población que enfermó no hizo uso del SNS, lo que evidencia un grave problema de déficit en la atención. Para ese mismo año, según el Informe de Desarrollo

Tabla 36. Forma de eliminar la basura (censos de 1992 y 2007)

Forma de eliminar la basura	Viviendas		Hogares	
	Censo 1992		Censo 2007	
	TOTAL	%	TOTAL	%
Servicio municipal	332,091	30.2	676,219	48.1
Servicio particular	79,792	7.2	21,207	1.5
La queman	206,947	18.8	495,902	35.3
La entierran	73,486	6.7	42,365	3.0
La depositan en contenedores	-	-	23,590	1.7
La tiran en calle, barranca o predios baldíos	-	-	134,894	9.6
La tiran en el río, lago o mar	-	-	4,384	0.3
Otra forma	-	-	7,924	0.6
Cualquier lugar	408,398	37.1	-	-
Total	1,100,714	100.0	1,406,485	100

Fuente: VI Censo de Población y V Censo de Vivienda (MINEC, 2008).

Humano El Salvador 2010, solo el 60.6% de la población utilizó los servicios del SNS. De ese porcentaje, el 69.8% acudió a las diferentes dependencias del MINSAL; el 12.6%, al ISSS; el 13.2%, al sector privado; y el 2.7%, a otros establecimientos (PNUD, 2010). Con respecto a instalaciones, a nivel nacional existen 151 unidades de salud que pertenecen al MINSAL y están ubicadas en 128 municipios (FOSALUD, 2012). Asimismo, esa cartera de Estado cuenta con 30 hospitales nacionales (MINSAL, 2012).

Por otra parte, en cuanto a equipamiento educativo, la cobertura en educación primaria ha avanzado de manera significativa. Sin embargo, no toda la población goza de los mismos niveles de acceso y calidad educativa. Como resultado persiste la inequidad entre territorios, la cual obstaculiza el pleno desarrollo de la población que reside en los asentamientos humanos. Según de MINED (2011), la mayor parte de un total de 5,169 centros educativos se concentra en las regiones central y oriental del país. Un aproximado de 28.3% del total de centros escolares públicos de El Salvador está ubicado en las regiones central y metropolitana, y un 30.97% se encuentra en la región oriental. Es importante destacar que de la participación porcentual que tiene la región central en el total, el mayor número de escuelas se hallan en los departamentos de San Salvador, Santa Ana, Usulután y La Libertad, con 11.51%, 9.05%, 8.9% y 8.9% respectivamente. El resto de los centros escolares se distribuye entre la región paracentral (19.79%) y occidental (20.93%).

En cuanto a la tasa de alfabetización de personas mayores de 15 años por departamento destacan: San Salvador, La Libertad, La Paz y Cuscatlán, con 92.3%, 86.5%, 85.5% y 84.6% respectivamente. Por otro lado, en lo que se refiere a la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria, los departamentos de San Salvador, La Libertad, Cuscatlán y La Paz poseen porcentajes equivalentes a 77%, 70%, 69.2% y 68.1% respectivamente. Se destaca la importancia relativa de los departamentos de La Libertad y San Salvador, ya que poseen mayor infraestructura (PNUD, 2010).

Por otro lado, los gobiernos locales son los encargados de administrar los albergues temporales para ubicar a familias afectadas por desastres. El Gobierno Central activa el sistema por medio de la conversión de edificaciones públicas o privadas en lugares que puedan servir para el resguardo de la población en caso de emergencias. Por medio del Plan Invernal de 2012, se edificaron 947 albergues con capacidad para refugiar a 30,000 familias equivalentes un total de 150,000 habitantes (2.4% de la población total del país). Los departamentos con mayor posibilidad de albergar a su

población en casos de desastres son Chalatenango y Ahuachapán, que tienen la capacidad de atender al 9.9% y 8.6% de su población, respectivamente (Protección Civil El Salvador, 2012).

6.3.2 Provisión privada de servicios públicos

6.3.2.1 Agua potable y tratamiento de aguas servidas

El proceso de descentralización de la década de los noventa también incidió en promover la promoción descentralizada de servicios de agua potable y tratamiento de aguas servidas, ya sean los municipios, organizaciones de la sociedad civil y/o empresas privadas. Este proceso se profundizó en 1998, a través de un préstamo del BID renegociado luego de los terremotos de 2001, y se buscó reconstruir y descentralizar 63 sistemas urbanos de agua potable dañados por los terremotos y potenciar 12 sistemas rurales.

Para el caso de saneamiento, los operadores descentralizados en zonas rurales atienden a un 4.58% de la población. En 2011, los operadores descentralizados prestaron el servicio de agua potable en 38 municipios, proveyendo servicio de agua potable equivalente a 20.4 millones de metros cúbicos a través de conexiones domiciliarias y fácil acceso a nivel nacional. Sin embargo, al no existir una normativa moderna para el sector hídrico, como una ley nacional de aguas, no está clara la forma de operar para estos sistemas ni se define el papel predominante correspondiente a ANDA en cuanto a la gestión del recurso hídrico. A principios de 2013, la SETEL presentó una iniciativa denominada “Ley General de Aguas” a la Asamblea Legislativa.

6.3.2.2 Energía eléctrica

Las empresas privadas vinculadas a la provisión de servicios de electricidad son variadas. Están las generadoras o co-generadoras de energía eléctrica (16 registradas en la SIGET para 2010), las vinculadas a la comercialización de energía eléctrica (12 registradas para 2010) y las empresas distribuidoras de energía eléctrica (9 registradas, incluidas las del Grupo AES que aglutina a 5). También hay grandes clientes conectados a la red de 115 kW, que operan en el mercado mayorista (4 empresas registradas, entre ellas ANDA).

El consumo residencial se estructura de acuerdo a los kilovatios utilizados, ya sea menos de 99 kW por hora o más de 100 kW por hora. En el sistema de distribución ambos representan el 12.7% y 22.8% respectivamente, lo cual significa el 65.4% y el 26.8% respectivamente en la estructura de los usuarios conectados al sistema de distribución. Las empresas de distribución que tienen mayor representatividad en el mercado son el Grupo

AES y DelSur que totalizan el 99.2% del total del sistema de distribución. La participación porcentual en el mercado es de 74.4% y 24.8% respectivamente. En 2010, el número de clientes que tenían registrados era 1,154.32 miles de personas en el Grupo AES y 320.71 miles de personas en DelSur.

6.3.2.3 Desechos sólidos

Según el censo de desechos sólidos, de los 210 municipios que prestan servicio de recolección, un 65% lo realiza por administración propia y un 35% recurre a la tercerización. Esta última modalidad se da por medio de un subcontrato entre un ente privado y la municipalidad para que el primero realice la recolección y el transporte de los desechos sólidos hasta el sitio de disposición final, e incluye el vehículo y el personal recolector. En la mayoría de los casos, la misma municipalidad realiza la supervisión.

6.3.2.4 ONG y cooperantes

Existen otros operadores que contribuyen a la provisión de infraestructura básica para las viviendas de interés social en asentamientos populares. Tal como se mencionó en apartados previos, las ONG involucradas son: FUNDASAL, HPH El Salvador, CARE El Salvador, FUSAI y, a partir de esta última, el FPH. Estas contribuyen a la producción de hábitat y ejecución de proyectos de infraestructura.

6.3.2.5 Ofertas de servicios básicos y alternativas en el sector informal

Las alternativas para la provisión de servicios básicos en el sector de menores recursos se encuentran planteadas en los reglamentos de parcelaciones del VMVDU y la OPAMSS, en los que se define la infraestructura diferenciada para urbanizaciones de desarrollo progresivo. Sin embargo, en la práctica, los residentes de los AUP se mantienen al margen de la normativa, hasta que gradualmente logran acceder a la infraestructura y los servicios urbanos por lo general mediante la participación en algún programa institucional del Gobierno Nacional o de las alcaldías, o bien de organismos no gubernamentales.

Para el caso de agua potable, ANDA considera cubrir los sectores urbano-marginales y rurales a partir del mecanismo de ayuda mutua. La institución y los interesados establecerán las condiciones y aportes, de acuerdo a la capacidad institucional. Para proyectos de vivienda, urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones de interés social o de “ventanilla única”, el solicitante debe presentar la solicitud de aprobación de memoria técnica en la ventanilla ubicada en el VMVDU, con los

mismos anexos que se piden para cualquier desarrollador (ANDA, 1998).

6.4 DEMANDA Y COBERTURA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

6.4.1 Programas de alivio a la pobreza

Durante la administración 2009–2014 se impulsaron programas para combatir la pobreza y promover la inclusión social. El gobierno reformuló la política social por medio del SPSU para proporcionar los servicios sociales básicos a los ciudadanos con mayores carencias (Landa, 2012; y GOES, 2012). Las acciones relacionadas con infraestructura y servicios son selectivas y están orientadas principalmente a los grupos más vulnerables, y toman en cuenta la equidad de género, la inclusión social y el desarrollo local. Los programas emblemáticos son: Comunidades Solidarias Rurales (CSR), Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) y Ciudad Mujer (tabla 37). Los primeros dos son ejecutados por el FISDL, que en 2011 destinó US\$101.3 millones. De este monto, se destinó aproximadamente un 56% a infraestructura vial, sistemas de agua potable y aguas usadas, así como a electrificación.

La intervención en infraestructura y servicios es principalmente en las comunidades rurales donde, a través de la identificación de los 100 municipios más pobres en el *Mapa de pobreza*, se definen las zonas en donde se deberá desarrollar las obras, ya sea si se trata de un municipio de los más pobres, o bien si es por medio de un determinado programa de mejoramiento de la vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales (Castellón de Iraheta, 2012). La inversión ejecutada en 2011 equivalente a US\$56.5 millones, un 41% se destinó a proyectos de agua potable y saneamiento básico, un 28% correspondió a la construcción o mejoramiento de caminos y puentes, y un 23.5% se invirtió en asistencia técnica (FISDL, 2011). Estos porcentajes constituyen un 92.5% de la inversión en infraestructura; el 7.5% restante corresponde a diferentes proyectos, entre ellos: de mejoramiento de centros educativos, de electrificación, de mejoramiento de centros de salud y de infraestructura social y productiva.

Con el apoyo de la Corporación del Reto del Milenio (FOMILENIO), el gobierno invirtió US\$461 millones en la zona norte del país, en los departamentos de Morazán, La Unión, San Miguel, Chalatenango, Santa Ana, Cabañas y Cuscatlán. A través del FISDL, se ejecutaron obras de agua potable, saneamiento y electrificación rural. Se incrementó del 75% de población con agua en 2004 al 85% para la finalización del quinquenio. En cuanto a saneamiento básico se pasó

Tabla 37. Programas sociales relacionados con infraestructura y servicios básicos

Programa	Beneficiados (miles)					Inversión (US\$) ¹				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	Proyección 2012
Comunidades Solidarias	382.5	475.2	468.1	425.4	516.4	11.2	19.2	28.7	30.6	45.9
Ciudad Mujer				35.6	45.0				2.6	3.1

Nota: ¹En la fuente no se detalla a qué hace referencia, si a millones o a porcentaje, por lo que se mantiene exactamente la información tal y como ahí se encontró.

Fuente: GOES, 2012.

de 74% a 80% en 2012. En electrificación rural, se suscribió un contrato con AES para suministrar energía a 36,000 hogares en la zona norte. Con esta inversión, la cobertura del servicio eléctrico se incrementó del 72% en 2004 al 97% en 2012, por medio de 1,110 proyectos de electrificación en 93 municipios. Asimismo adonde no se podía llegar por medio de cables, se planeó la instalación de sistemas fotovoltaicos generadores de electricidad a través de la energía solar, diseñados específicamente para las comunidades que estuvieran aisladas. En conectividad vial, el FOMILLENIO invirtió US\$233.56 millones para la construcción de caminos rurales y puentes, y de la Carretera Longitudinal del Norte (290 kilómetros) que une a 96 municipios de la zona norte con el resto del país (FOMILENIO, 2012).

A partir de los ODM, se han desarrollado políticas concretas que posibilitaron, para 2007, resultados muy positivos en la mayoría de indicadores, especialmente en la meta 7C para El Salvador, que plantea la búsqueda de la sostenibilidad del medio ambiente y la promoción de población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua. Esta meta para 2015, en la que se esperaba una proporción menor, se ha cumplido de manera anticipada: ha alcanzado la cobertura propuesta y, aún más, es superior a 80.5% en acceso de agua potable (ONU, 2007).

6.4.2 Inversión pública en infraestructura y servicios básicos

Para 2011, las inversiones y el presupuesto asignado a las entidades del MOP ascienden a US\$208.7 millones. En el ramo de Obras Públicas se promovieron acciones no muy relacionadas con la vivienda, aunque contribuyen a mejorar la conectividad entre los asentamientos, entre ellas: se planificó desarrollar proyectos de inversión por un monto de US\$68.2 millones, entre los que se incluyó el Programa de Rehabilitación y Reconstrucción de Infraestructura Vial y Obra Pública, la apertura del Boulevard Diego de Holguín (ahora Boulevard Monseñor Romero) en Santa Tecla, obras de mitigación

de riesgos y otros proyectos asociados: tratamiento de taludes, mejoramiento de vías, etc. (tabla 38).

La inversión en la red eléctrica para cada una de las distribuidoras varía de acuerdo a las proyecciones de las empresas. Según la CEL, la inversión correspondiente a 2010 estuvo integrada por 13 proyectos (6 de inversión y 7 de preinversión) por un monto de US\$26.21 millones, de los cuales US\$14.19 millones se destinaron a generación hidroeléctrica, US\$0.25 millones a generación con energía renovable y US\$11.78 millones a proyectos de transmisión, con el objeto de aumentar la oferta energética. Por otra parte, la entidad pública SIGET no recibe aporte del Estado, y su presupuesto institucional para el ejercicio financiero 2011 fue equivalente a US\$12.5 millones derivados de las tasas a los sectores de electricidad y telecomunicaciones (SIGET, 2011).

En el caso de acueductos y alcantarillados, el presupuesto asignado para ANDA en el año 2010 fue de US\$108.3 millones. De manera adicional y con la aprobación del MH, se reforzó con US\$50.9 millones provenientes de fondos transferidos por esa cartera para la fase de reconstrucción por la tormenta Ida y para ampliaciones automáticas de recursos por el nuevo pliego tarifario, además de US\$1.2 millones del fondo del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS), ejecutado en 2011, todo lo que hace un total de US\$160.5 millones. Por el lado de la ejecución presupuestaria, la institución gastó e invirtió un monto de US\$117.4 millones (ANDA, 2012).

Por su lado, el MARN tuvo en 2011 una asignación presupuestaria de US\$17.8 millones, de los cuales US\$10.2 millones se orientaron a las principales acciones que se promovieron: normar, promover y desarrollar el ordenamiento ambiental del territorio nacional, como base para los planes de desarrollo y gestión territorial, las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) y las evaluaciones de impacto ambiental (EIA).

Tabla 38. Presupuesto del GOES para ejecutar obras de infraestructura y servicios (2011)

Proyecto	Institución	Monto (en millones de US\$)
Programa de Rehabilitación y Reconstrucción de Infraestructura Vial y Obra Pública	MOP	20.6
Apertura Boulevard Diego de Holguín-Santa Tecla Tramo II	MOP	19.1
Programa Obras de Mitigación de Riesgos	MOP	16.5
Otros proyectos	MOP	7.4
Programa Nacional de Reducción de Riesgos	MARN	6.0
Programa Fortalecimiento para la Reducción de Riesgos y Vulnerabilidad Socioambiental	MARN	3.8
Programa Descontaminación de Áreas Críticas	MARN	0.4
Programa de Reconstrucción y Rehabilitación de Centros Escolares Afectados por la Tormenta Ida	MINED	0.2
Programa de Infraestructura de Centros Escolares en: Departamentos de Ahuachapán, Chalatenango, San Miguel y Morazán	MINED	0.1
Infraestructura escolar	MINED	14.4
Infraestructura sanitaria	MINSAL	3.8
Construcción y equipamiento del Hospital Nacional de Maternidad, San Salvador	MINSAL	23.6
Agua potable y saneamiento	ANDA	37.6
Agua potable y saneamiento	FISDL	18.8
Caminos y puentes	FISDL	12.9
Asistencia técnica	FISDL	10.8
Educación	FISDL	5.5
Electrificación	FISDL	4.9
Salud	FISDL	1.9
Infraestructura social ¹	FISDL	1.1
Estudios de prefactibilidad	FISDL	0.4
Infraestructura productiva ²	FISDL	0.3
Desarrollo social ³	FISDL	0.1

Notas: ¹Incluye obras de mitigación (muros de contención), canchas y complejos deportivos y preinversiones del Programa de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales. ²Incluye mercados, ampliaciones de puertos (construcción/adecuación y mejora de los comedores de la playa El Cuco). ³Son materiales y equipos de apoyo a programas (mesas, bancos, equipos, etc.).

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación 2011 y memorias de labores de las instituciones para 2011.

El MINED, por su parte, contó con una asignación presupuestaria de US\$706.9 millones, con el objeto de que propiciara enseñanza de calidad a alumnos en los niveles de parvularia, educación básica y educación. En 2011, Educación promovió proyectos de inversión en infraestructura equivalentes a US\$14.4 millones.

Por su lado, el MINSAL, con una asignación presupuestaria de US\$470 millones, procuró realizar proyectos de ejecución de obras, principalmente la construcción del Hospital Nacional de Maternidad y la realización y mantenimiento de unidades de salud. En esto, el FISDL aportó para la ejecución de US\$6 millones.

Las inversiones en infraestructura y servicios urbanos han sido fluctuantes para todos los casos, aunque según los registros de las memorias de labores recientes se manifiesta una tendencia a la alza.

6.4.3 Recuperación de inversiones en infraestructura y servicios básicos

Los proveedores de servicios establecen tarifas para recuperar de alguna manera la inversión que están realizando. Cada uno de ellos establece las tarifas que, según las memorias de labores, varían de acuerdo a la unidad de medición y el tipo de servicio.

El sector agua potable y alcantarillado factura US\$113.8 millones, de los cuales ANDA recibe un 93% de la facturación y los operadores descentralizados el 7% restante. Los ingresos totales equivalen aproximadamente a US\$106 millones (ANDA, 2012).

Para el caso del servicio de electricidad, según el tipo de tarifa eléctrica y los precios promedios en 2012, para las residencias era de US\$0.2108 por kilovatio por hora y para alumbrado público era US\$0.186 por kilovatio por hora. El precio se paga por los usuarios directamente a las distribuidoras de electricidad y responde a los esquemas tarifarios establecidos (SIGET, 2011).

Para los servicios de recolección de desechos sólidos, el costo promedio por tonelada recolectada de desechos sólidos según el tipo de administración oscila entre US\$87.51 por tonelada, cuando es administración propia, y US\$68.31 por tonelada, cuando se realiza subcontrato. De los 210 municipios que prestan servicio de recolección de desechos sólidos, el 65% utiliza administración propia y el 35% lo proporciona a través de subcontratos. Asimismo, para cada municipio, el costo promedio por tonelada recolectada oscila entre US\$44.04 y US\$118.36 (MARN, 2006).

La recuperación de inversiones a través de las tarifas mostradas no necesariamente facilita la situación financiera actual de los proveedores de infraestructura y servicios, ya que no posibilita el financiamiento de las inversiones con recursos generados por la institución competente. Esto ha generado insuficiencia de la cobertura de los servicios y que se tenga que recurrir a los aportes de donantes internacionales, organismos multilaterales y transferencias del Gobierno Central para realizar inversiones adicionales.

6.4.4 Fuentes de financiamiento y sustentabilidad

Las fuentes de financiamiento registradas de donantes internacionales y organismos multilaterales son variadas y no todas las instituciones han detallado las fuentes. Sin embargo, el PEIS implicó la mayor inversión en monto para gastos en infraestructura educativa y sanitaria. Las agencias de cooperación internacional participan en el financiamiento de infraestructura, algunas en múltiples inversiones derivadas de fondos tanto reembolsables como no reembolsables, para cada una de las carteras de Estado. El BID, la AECID, el BM y el FOMILENIO han proporcionado la mayor parte del financiamiento para los principales programas institucionales.

6.4.5 Infraestructura y suelo

En este aspecto, la provisión de infraestructura no debería estar desvinculada del desarrollo de suelo urbanizado, ya que ambos elementos complementan la adecuación de

la vivienda social y la mejora de las condiciones de los habitantes. La ausencia de la concepción sistémica que integre a ambos posibilita la existencia de distorsiones y la agudización de problemáticas vinculadas a la vivienda, tales como: el déficit cualitativo de los asentamientos humanos, la pobreza, el incremento de los precios del suelo, el aumento en el coste de introducción de infraestructura y servicios urbanos en los asentamientos precarios o lotificaciones, etc. Por otro lado, es necesario mejorar las condiciones del suelo rústico disponible a través de una planificación previa de la infraestructura.

6.5 EL FUTURO DE LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

La infraestructura y los servicios urbanos básicos se han abordado en relación con los asentamientos humanos ya que se parte de una conceptualización con múltiples dimensiones. En el análisis de la infraestructura, se ha identificado lo siguiente:

- a. El marco jurídico y reglamentario para infraestructura y servicios básicos es complejo y segmentado, aunque la reglamentación de parcelaciones intenta integrarlo. Esta multiplicidad reglamentaria promueve la dispersión de la normativa y no está actualizada a las demandas crecientes de la población ni diseñada en función de los recursos disponibles, lo que compromete el tratamiento de los recursos a largo plazo. No hay un marco regulatorio moderno para el sector hídrico, como lo hay en el sector energético.
- b. La normativa y la reglamentación involucran a un gran número de actores, entidades y acciones, incrementando la complejidad y la burocracia institucional para la provisión de la infraestructura y servicios urbanos básicos, lo que requiere un mayor grado de coordinación.
- c. La carencia y la deficiencia de la oferta de algunos servicios —especialmente de agua potable, obras sanitarias, recolección de desechos, equipamiento y servicios de educación, salud y transporte— dificultan y encarecen el desarrollo de asentamientos, y condicionan el déficit cualitativo.
- d. Los servicios de electrificación se han visto beneficiados por los procesos de modernización del Estado ocurridos a mediados de los noventa, ya que se han incrementado los porcentajes de cobertura. Sin embargo, el costo no responde a la capacidad económica de los habitantes, condicionando las necesidades de subsidio energético.
- e. Existe una concentración de los servicios de infraestructura en la región central del país y el AMSS, lo cual aumenta la percepción de desigualdad en cuanto a la provisión de infraestructura y servicios

urbanos, no solo por los niveles de cobertura, sino que la calidad de los mismos.

- f. Se ha incrementado la inversión en programas de alivio a la pobreza que promueven la introducción de infraestructura y servicios urbanos básicos, empero esta inversión no es sustentable; depende de las fuentes de cooperación y no de las arcas nacionales ni de un esquema tarifario que sustente la inversión.
- g. A nivel institucional y organizativo, la estructura de las instituciones debe mejorarse para reducir el choque de competencias o la burocracia en cuanto a los trámites que el resto de actores debe cumplir. Asimismo, se debe posibilitar una mayor interrelación pública y privada, e intergubernamental, tanto en cada una de las instituciones como en los diversos niveles gubernamentales (nacional-local) para favorecer procesos de descentralización y cooperación.

6.6 ANÁLISIS FODA DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

Fortalezas

- a. Existe una provisión adecuada y con buenos niveles de cobertura de electricidad, telecomunicaciones y vialidad a nivel nacional. En electricidad, se cuenta con una cobertura para aproximadamente el 90% de las viviendas censadas en 2007. El estado de la red vial está por encima del promedio mundial, ocupando la posición número 29 con un puntaje de estado de 5.4, con lo que es la nación con la segunda mejor red vial de América Latina después de Chile.
- b. Las instituciones financieras del sector de la vivienda, notablemente el VMVDU, el FSV y la FONAVIPO, han financiado la infraestructura complementaria a la vivienda social y con énfasis en los sectores de menos recursos.
- c. El FISDL, en coordinación con las alcaldías, ha ejecutado obras de infraestructura significativas (agua, drenajes, electrificación, escuelas y puestos de salud) en pequeños poblados y zonas rurales, beneficiando a una gama amplia de población, y ha mejorado los índices de cobertura.
- d. El país cuenta con un sector privado muy activo en la provisión de suelo e infraestructura, particularmente en el suministro de redes secundarias para abastecer proyectos de vivienda social tanto con financiamiento como sin financiamiento del Estado.
- e. Desde los años setenta, ha habido una tradición de varias ONG habitacionales que han logrado aumentar la provisión de infraestructura para la vivienda social y han conseguido modificaciones sustantivas en las normas de urbanización para hacer más asequible la vivienda de interés social.

Oportunidades

- a. El escaso territorio nacional y la densidad poblacional permiten llegar a una mayor población con infraestructura básica.
- b. Las ONG habitacionales y los organismos de cooperación promueven la visión integral de la vivienda social, la infraestructura y los servicios urbanos para la misma. También promueven la interrelación de los distintos sectores y la participación de la comunidad en sus programas.
- c. Las remesas de salvadoreños en el exterior podrían canalizarse hacia inversiones productivas como la infraestructura en apoyo a la vivienda de interés social.
- d. La creación de una mesa nacional para promover la competitividad en infraestructura apoyada por el MOP y FUSADES plantea un plan de acciones a corto y mediano plazo que puede ser un insumo para la futura política de vivienda.

Debilidades

- a. El marco legal es disperso y con un énfasis sectorial (agua potable, saneamiento, drenajes pluviales, vías y transporte) en distintos momentos, por lo que carecen de una visión holística de la aproximación a la problemática de provisión de suelo servido. Está sin aprobarse una ley nacional de aguas en la Asamblea Legislativa.
- b. Como ente rector, el VMVDU cuenta con limitado personal técnico en el área de infraestructura, y su presupuesto cubre prácticamente solo su funcionamiento, aunque cuenta con el apoyo de las instituciones autónomas del sector como el ILP, el FSV y la FONAVIPO.
- c. La provisión de agua y el acceso a obras sanitarias es deficiente a nivel nacional, imposibilitando el acceso universal al vital servicio, especialmente en las zonas rurales. Igualmente, la ausencia de una ley general de aguas imposibilita una adecuada explotación del recurso hídrico. También, muchos de los sistemas de agua potable autoabastecidos no tienen mantenimiento adecuado ni sostenible.
- d. A pesar de que se ha incrementado la inversión en programas sociales, estos son insostenibles puesto que no dependen de un esquema autofinanciado que incremente la dependencia de los financiamientos externos.

Amenazas

- a. La crisis internacional afecta en buena parte la posibilidad de acceso al financiamiento de la cooperación, lo cual plantea incertidumbres para la inversión continua y progresiva en programas sociales que procuren la infraestructura y los servicios urbanos en el país.

- b. La vulnerabilidad de la infraestructura ante los desastres naturales significa que El Salvador tendrá que invertir periódicamente una parte significativa del PIB en reconstrucción de los sistemas, según se puede analizar en la sección siguiente.

6.7 TEMAS TRANSVERSALES: INFRAESTRUCTURA Y RIESGOS AMBIENTALES

Los desastres naturales recientes han ocasionado daños significativos en la infraestructura, lo cual disminuye los niveles de cobertura de los servicios y resta de la inversión requerida para nueva infraestructura. El estimado de daños y pérdidas ha fluctuado entre el 0.5% hasta un 4% del PIB, equivalente a US\$112.1 millones y US\$902.4 millones respectivamente. Esto evidencia que las amenazas son más profundas y el deterioro ambiental está agudizando la vulnerabilidad ante la cual los asentamientos han sido expuestos de manera consecutiva desde 2009 a 2011. La tabla 39 muestra el impacto que han tenido las últimas tres tormentas tropicales en infraestructura de puentes y carreteras, equipamiento de escuelas y unidades de salud, así como la vivienda.

Como consecuencia de las tormentas Ida (2009), Agatha (2010) y la depresión tropical 12 E (2011), el FOVIAL tuvo que incrementar los trabajos de mantenimiento

en 3,350 kilómetros de la red vial pavimentada y 3,194 kilómetros para la red vial no pavimentada, impactados naturalmente, lo que representó una inversión financiera consolidada de US\$68.9 millones no presupuestados. Según la la Estrategia de Rehabilitación de Carreteras, el MOP propone una nueva inversión de US\$14.9 millones para rehabilitar 135 kilómetros, y reparar puentes —incluye el emplazamiento de 33 puentes de acero y la construcción y la reparación de cuatro importantes puentes existentes, 14 puentes modulares; la reparación de otros 21 puentes— con una inversión de US\$17.6 millones (MOP, 2011).

En el caso de provisión de agua potable, el reto fundamental es superar la disminución del capital hídrico derivado de la deforestación y la densificación poblacional. El capital hídrico disponible por año en el país, según datos de la CEPAL (2010), equivale a 2,755 metros cúbicos, con una extracción de 118 metros cúbicos por año, muy por debajo del resto de los países centroamericanos. El estrés hídrico implica que deben de considerarse mecanismos que promuevan la racionalización del recurso, no solo el incremento de la cobertura. El Mapa Microzonificado de Riesgos identifica 442 cárcavas mayores en el territorio nacional, de las cuales 114 han sido trabajadas y protegidas, pero aún se contabilizan 167 sectores susceptibles a deslizamientos (MOP, 2011).

Tabla 39. Daños causados por desastres naturales recientes

Categoría	Tormenta Ida (2009)	Tormenta Agatha (2010)	Depresión tropical 12 E (2011)
Nivel máximo de agua acumulada	483 mm (19 in)	672 mm (26.4 in)	1,513 mm (59.5 in)
Promedio nacional de agua acumulada	248 mm (9.7 in)	274 mm (10.7 in)	747 mm (29.4 in)
Daños y pérdidas estimados	US\$314.8 millones (1.44% de PIB)	US\$112.1 millones (0.5% de PIB)	US\$902.4 millones (4% de PIB)
Territorios afectados	Zona central, en especial San Vicente y La Paz	Buena parte de la zona oriental y costera	Daños en 181 municipios (70% del país)
Puentes	55 dañados 24 colapsados	25 dañados	26 dañados 8 colapsados
Viviendas dañadas y en riesgo	2350	8272	8188
Daños en carreteras	132 carreteras	61 carreteras	40% de la red vial
Escuelas dañadas	111	378	947
Unidades de salud dañadas	28	20	19 hospitales 238 unidades de salud

Fuente: GOES, 2012.

El reto fundamental es doble. No solo se debe procurar reducir las diferencias de cobertura y acceso a infraestructura y servicios urbanos básicos sino que, simultáneamente, debe fortalecerse la acción de

adaptación, mitigación e incremento de la capacidad de respuesta, así como la promoción de una gestión coordinada (público-privada, estatal-local).



Foto 1. Infraestructura vial en Carretera de Oro.
Fuente: Marielos Marín.



Foto 2. Drenajes de aguas lluvias.
Fuente: Marielos Marín.



Foto 4. Subestación AES Nejapa, en el relleno sanitario de MIDES.
Fuente: Marielos Marín, 2012.



Foto 5. Vías no pavimentadas, Lotificación San Roque.
Fuente: Marielos Marín.

NOTAS FINALES

1. Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.

MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y EMPLEO

7.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta el perfil de la industria de la construcción en El Salvador y su relación con el sector vivienda. En él se analiza el volumen de la industria de la construcción de vivienda en la economía nacional en el sector formal e informal. Asimismo, se define la contribución de la industria al empleo de mano de obra. Además, se estudian los diversos sistemas constructivos de vivienda utilizados en el país, las investigaciones en nuevas tecnologías de materiales, las normativas de estos insumos y las pruebas requeridas para verificar su calidad. También, se presenta una reseña sobre materiales tradicionales y alternativos y sobre arquitectura y construcción sustentables, y se indican las investigaciones que se han realizado sobre ellos, el desarrollo de proyectos piloto y si ha existido masificación de estas tecnologías. De igual manera, se presenta un esbozo sobre los costos de materiales y un análisis sobre la situación y los costos de la mano de obra. El perfil incluye la organización de las instituciones y los actores de la industria, y una reseña sobre el diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda. El capítulo concluye con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la industria de la construcción de vivienda y un listado de acciones sugeridas como base para la preparación de una política nacional de la vivienda.

7.2 LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA ECONOMÍA NACIONAL

Dentro de la economía de El Salvador y durante la primera década del siglo XXI, el sector de la construcción contribuyó con el 46% de la inversión total del país. Esta contribución provocó importantes efectos multiplicadores al dinamizar el comercio y la industria grande y pequeña, aumentar los ingresos fiscales y generar más empleo. El desempeño de la construcción

en la economía se ha caracterizado por ser volátil, acelerándose y desacelerándose respecto al PIB nacional por circunstancias externas causadas por efectos naturales o políticos, tal como se muestra en el gráfico 11.

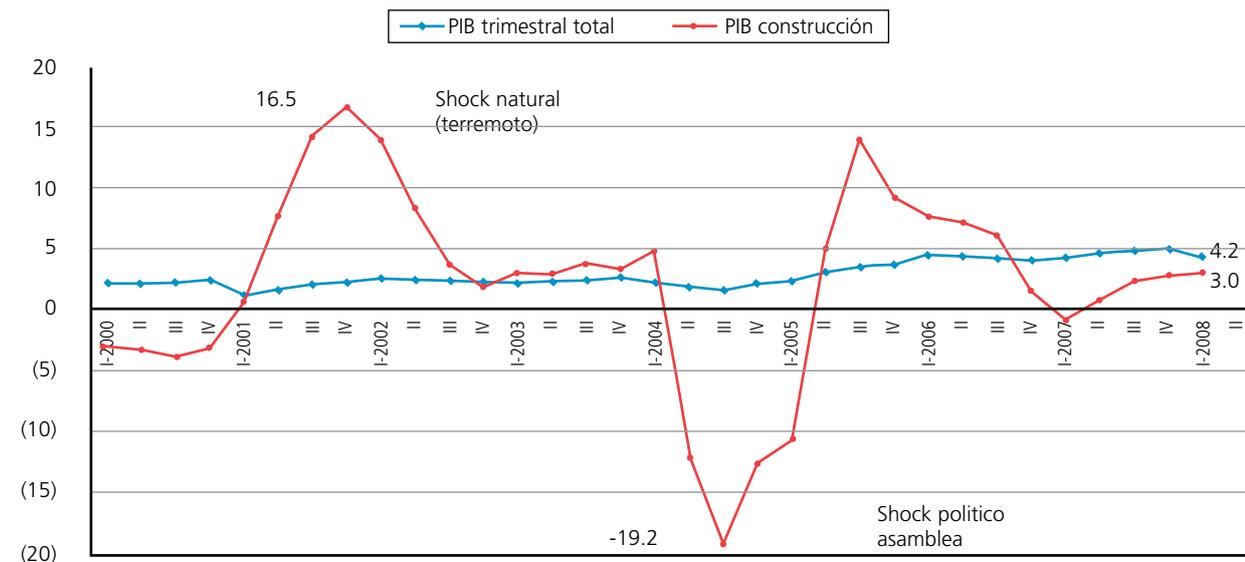
La construcción también contribuye en gran manera a la formación bruta de capital, ya que de las 45 ramas de la actividad económica, este rubro aporta el 91%. Durante la reciente recesión económica mundial, la construcción sufrió una caída significativa en el período entre 2006 y 2010. Como se muestra en gráfico 12, fue hasta mediados de 2010 cuando este sector comenzó a dar signos de recuperación, pero sin alcanzar todavía los niveles a que había llegado en el inicio de la década. Señales de esta recuperación pueden observarse en los indicadores que CASALCO determina para definir el comportamiento de la industria. En la tabla 40, puede verse cómo el consumo aparente de cemento y los montos de créditos otorgados para adquisición y construcción de vivienda aumentaron en 2010.

En los meses anteriores a la publicación de este perfil, CASALCO definió que el sector construcción creció en el año 2012 un 1.4%, y que el año 2013 presenta un comportamiento muy similar, considerando que este crecimiento no es suficiente para dinamizar el sector. El último indicador del consumo aparente de cemento calculado por CASALCO indica una caída del 7% entre abril de 2012 y abril de 2013, lo que hace suponer un bajo crecimiento de la actividad constructiva para el año 2013. Además, los créditos para la vivienda en este último período han crecido muy poco, un 6.7%.

7.3 LA CONSTRUCCIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO

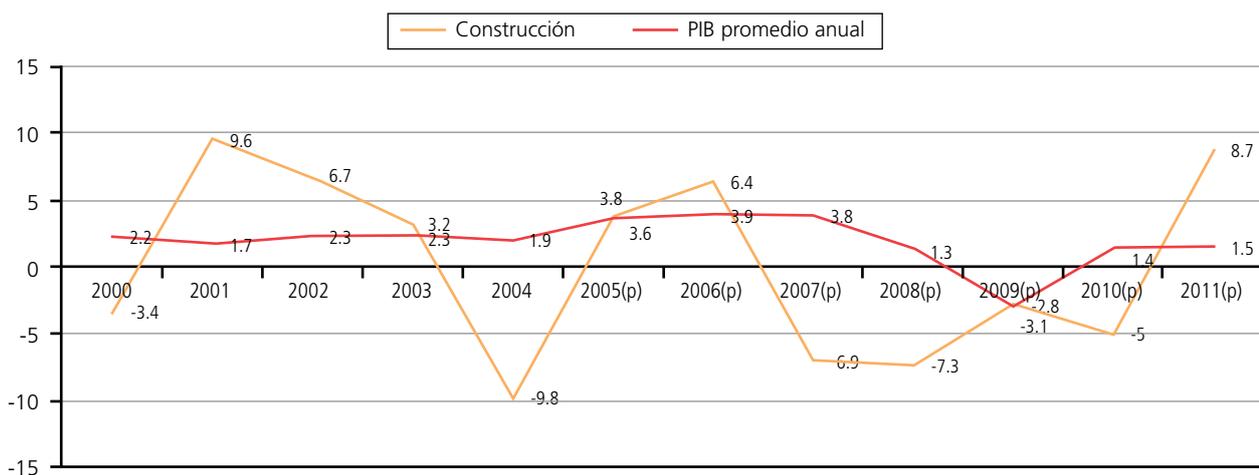
Desde el año 2004, esta industria ha proporcionado, en promedio, el 6.7% de los empleos que se generan

Gráfico 11. Desempeño del PIB construcción respecto al PIB trimestral total (2000–2008)



Fuente: BCR de El Salvador.

Gráfico 12. PIB a precios de mercado y de construcción, promedio anual



PIB por Rama de Actividad Económica a Precios Constantes de 1990
Tasa de Crecimiento Anual
Fecha de Actualización: Mayo 2012
Nota: incorporada la actualización de datos Del BCR

Fuente: Centro de Información y Estudios de CASALCO con cifras preliminares del BCR, abril de 2012.

Tabla 40. Principales indicadores de la industria de la construcción

Indicador	Unidad	Enero-marzo		% de variación
		2011	2012	
Consumo aparente de cemento	Miles de bolsas de 42.5 kg	4,266.30	4,472.50	+ 4.83
Monto créditos otorgados para la adquisición de vivienda	Millones de US\$	55.64	81.70	+ 46.83
Monto créditos otorgados para la construcción de vivienda	Millones de US\$	5.81	7.49	+ 28.98

Fuente: Centro de Información y Estudios de CASALCO, con cifras preliminares del BCR, abril de 2012.

Gráfico 13. Evolución de las personas empleadas y ocupadas en el sector de la construcción



Fuente: EHPM. DIGESTYC (2009).

en El Salvador. Sin embargo, para 2009, ese porcentaje disminuyó un 15% (5.83% de los empleos) e incluso las estimaciones para 2010 hablaban de una disminución adicional de 18% (5.67% de los empleos), como puede observarse en el gráfico 13. Sin embargo, el sector de la construcción genera la mayoría de sus empleos en el sector informal, donde más del 80% de la población no cotiza al seguro social ni a los fondos de pensiones, por lo que se trata de personas que laboran de manera independiente como microempresarias o como obreros y peones.

Según la DIGESTYC, del total de las personas que laboran en el sector de la construcción, el 97.4% son hombres y el 2.6% son mujeres. Un 5.3% posee estudios técnicos o universitarios, y un 94.7 % posee solo estudios primarios o no posee estudios (tabla 41).

En la construcción formal es fácil medir el volumen de trabajadores por la cantidad de personas que de este sector cotiza al ISSS. En el gráfico 14 puede verse la evolución de los empleos en el sector formal. Es importante resaltar el descenso en de 2007 a 2012, en casi un 25%.

Sin embargo, la mayoría de la mano de obra de construcción trabaja en el sector informal, realizando mejoramientos individuales de la vivienda, reparaciones y construcciones particulares. En el gráfico 15 se puede observar el mayor número de trabajadores de la construcción en el sector informal.

En el período de abril de 2012 a abril de 2013 los empleos generados por la industria de la construcción y reportados por el ISSS disminuyeron un 3%, demostrando que el sector continúa deprimido en su actividad económica.

7.4 SISTEMAS Y MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN DISPONIBLES EN EL MERCADO

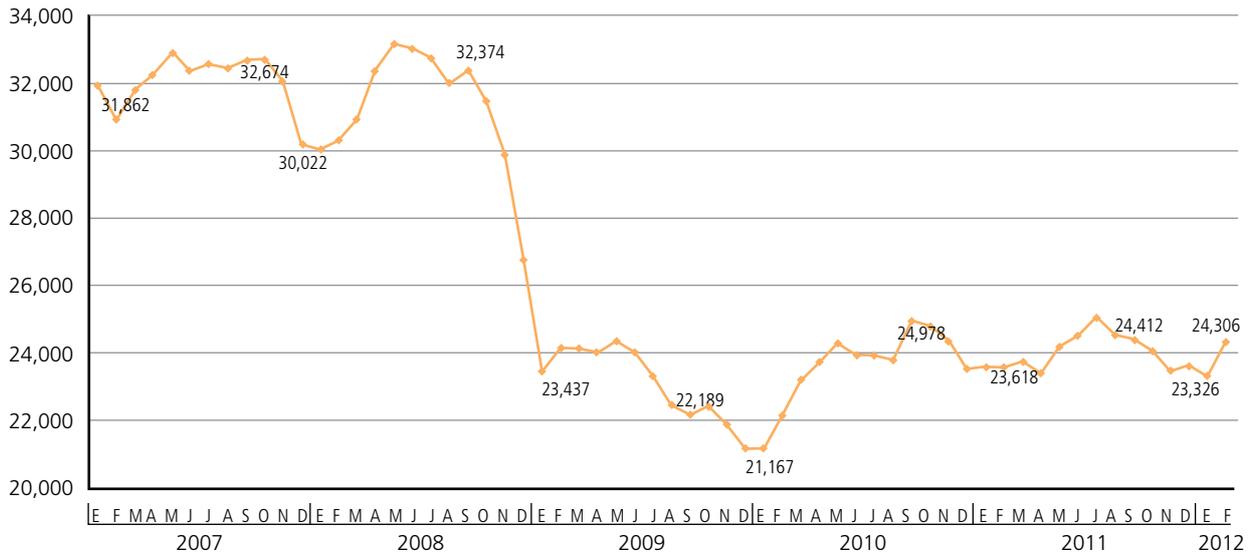
Los sistemas constructivos de vivienda en El Salvador han evolucionado con los años de acuerdo a factores funcionales, económicos y ambientales. Es importante diferenciar los sistemas y materiales constructivos utilizados en regiones urbanas y rurales, y en el sector formal e informal.

Tabla 41. Composición de la fuerza laboral en el sector de la construcción por tipo de formación y género

Análisis por tipo de formación	% de hombres	% de mujeres	% total
Personal con estudios formales (técnicos y universitarios)	73.8%	26.2%	5.3%
Personal operativo	98.8%	1.2%	94.7%
Total	97.4%	2.6%	100.0%

Fuente: Censo de Población y Vivienda. DIGESTYC, 2005.

Gráfico 14. Comparativo mensual de los cotizantes del ISSS en el sector de la construcción



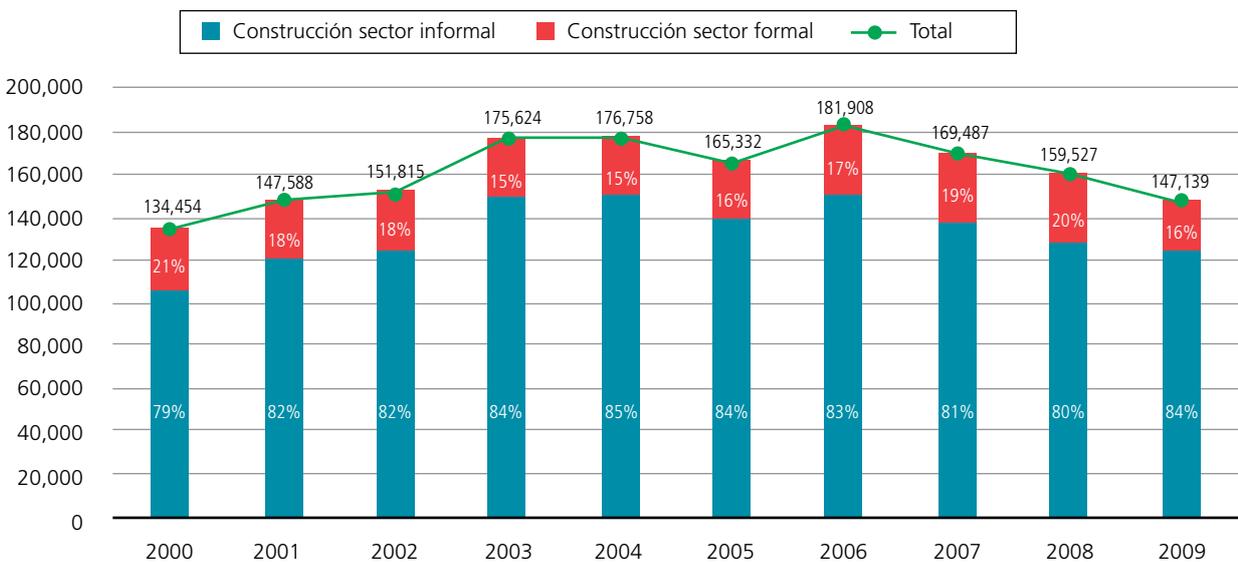
Fuente: Centro de Información y estudios de CASALCO con datos proporcionados por el ISSS.

7.4.1 Sistemas y materiales de construcción en el sector formal

Dentro del sector formal de la construcción se consideran aquellas viviendas que son construidas con la participación de profesionales en construcción y/o la participación de una empresa constructora. Este tipo de vivienda puede utilizar los siguientes sistemas y materiales constructivos: (a) sistema de paredes portantes: bloque de concreto; (b) sistema de paredes portantes: concreto colado en el sitio; (c) sistema de paredes de concreto prefabricadas; y (c) sistema mixto de paredes: nervios y columnas de concreto armado, y ladrillo de barro artesanal.

Los insumos principales para la construcción de las viviendas con estas tecnologías son: (a) *vivienda de estructura de bloques de concreto*, cemento, acero, bloque de concreto, arena, grava, tubería de PVC, polines metálicos, techos de fibrocemento y asbesto cemento, puertas metálicas, ventanas de vidrio y aluminio, cielo falso de aluminio y fibrolit, pintura, artefactos sanitarios, madera, pisos de cerámica y otros; (b) *vivienda de estructura de paredes de concreto coladas en el sitio*; de la lista del numeral anterior se elimina el bloque de concreto y se añade la compra o alquiler de moldes metálicos; (c) *vivienda de estructuras de paredes de concreto prefabricadas*; de la lista del literal “a” de este

Gráfico 15. PEA del sector de la construcción de acuerdo a sectores formales e informales



Fuente: EHPM, 2009.

grupo de literales, se elimina el bloque de concreto y se añaden paneles prefabricados de concreto y columnas prefabricadas de concreto; y (d) *sistema mixto de paredes*; se incluye, además de los especificados en el literal “a”, el ladrillo de barro cocido artesanal.

7.4.2 Sistemas y materiales de construcción en el sector informal

Dentro del sector informal, se consideran aquellas viviendas en las que no participan profesionales en su construcción, generalmente son autoconstruidas con materiales de menor precio y calidad incierta, y carecen de seguridad estructural. Generalmente se encuentran en asentamientos precarios o en zonas rurales. Los sistemas y materiales de construcción utilizados son los siguientes: (a) *viviendas con estructuras de bambú o madera* y cerramiento de plástico polietileno delgado, lámina metálica acanalada o madera nueva o reutilizada; (b) *vivienda de adobe*, es decir, elaborado con tierra arcillosa, arena, paja y agua que se moldea en forma de ladrillo y se seca al sol hasta que endurece y adquirir resistencia; (c) *vivienda de bahareque* producido con palos entretrejidos con caña, zarzos y barro; (d) vivienda de sistema mixto: elementos de concreto y cerramiento de ladrillo de barro; y (e) *vivienda de sistema de paredes portantes*: bloque de concreto.

7.5 USOS Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

De los materiales de construcción utilizados predominantemente en las paredes a nivel nacional, el 72.2 % es de concreto mixto, porcentaje en el que se incluyen las viviendas de mampostería reforzada (bloque de concreto) y mampostería confinada (ladrillo de barro y concreto armado) y 15.7% de adobe. Las paredes del restante 12.1% de las viviendas son de bahareque, madera, lámina metálica, paja o palma, o materiales de

desecho. En el área urbana, el 84.2% de las paredes son de concreto mixto; en el área rural, son el 49.4%. En cambio, las paredes de adobe en el área urbana solo la conforman el 8.2% de las viviendas y en el área rural es el 29.8%. De los materiales de construcción utilizados para techos a nivel nacional, la lámina de asbesto-cemento tiene el mayor uso con el 35.1%, seguida de la lámina metálica con un 34.6% y en tercer lugar la teja de barro o de concreto con un 27.3%. En cuanto a la ubicación geográfica, se puede decir que en la zona urbana la lámina de asbesto es la más utilizada con un 47.3%, seguida de la lámina metálica con un 31.6% y de la teja de barro o cemento un 17.1%. En cambio, en la zona rural la teja de barro o cemento ocupa el primer lugar con un 46.5%, seguida de la lámina metálica con un 40.3% y la lámina de asbesto-cemento que solo representa el 12.0%.

En cuanto a los materiales utilizados para colocar piso, el ladrillo de cemento se encuentra en el 44.9% de hogares y el piso de concreto, en un 22.6%. En el área urbana el 56.4% de las viviendas posee piso de ladrillo de cemento y solo un 18.1% de concreto. En cambio en el área rural la mayoría de hogares, 38.1%, reside en viviendas con piso de tierra, y los hogares con piso de ladrillo son solo el 23.3%. Es relevante señalar que el piso cerámico es importante solo en el AMSS, con un 17%, comparado con el 61.7% de ladrillo de cemento y con un 15.6% de concreto. Para tener la idea de las cantidades de vivienda con estos tipos de materiales en todo el país, se presenta la tabla 42.

7.6 NUEVAS TECNOLOGÍAS EN SISTEMAS Y MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

La búsqueda de nuevas tecnologías en la construcción de vivienda no se ha desarrollado en El Salvador al ritmo que la necesidad impone. Un intento emblemático y exitoso es el proyecto Taishin con asistencia técnica al

Tabla 42. Hogares en viviendas con materiales predominantes de construcción en techos, paredes y pisos de los hogares

Techo		Paredes		Pisos	
Losa de concreto	45,960	Concreto o mixto	1,149,192	Ladrillo cerámico	191,056
Teja barro/cemento	434,338	Bahareque	55,622	Ladrillo de cemento	714,738
Lámina asbesto	558,514	Adobe	250,376	Ladrillo de barro	10,103
Lámina metálica	551,195	Madera	21,468	Piso de cemento	360,647
Paja o palma	2,710	Lámina metálica	95,415	Piso de tierra	314,299
Desechos	116	Paja o palma	13,938	Otro material	1,790
Otro material	0	Desechos	6,622		

Fuente: EHPM 2011, DIGESTYC.

gobierno de Japón, a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Se trata de una iniciativa para promover tecnologías sismorresistentes y desarrollar los elementos necesarios para poner en marcha estas tecnologías en la construcción de viviendas más seguras. El objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas más vulnerables afectadas constantemente por desastres. Para la ejecución del proyecto se contó con la participación del VMVDU, la FUNDASAL, la UES y la UCA. Con el estudio de cuatro sistemas: bloque panel, adobe, suelo cemento y bloque de concreto, se obtuvieron resultados importantes en el campo de la investigación científica y la difusión de la vivienda popular sismorresistente en el país. También se promovieron intercambios con expertos japoneses y mexicanos que fortalecieron la investigación.

El éxito de la primera fase del proyecto permitió plantearse la posibilidad de dar continuidad a las acciones mediante una segunda fase denominada “Mejoramiento de la Tecnología de la Construcción y Sistema de Difusión de la Vivienda Social Sismorresistente”, la cual se prevé finalizar en 2013. Los énfasis en esta nueva etapa se orientaron hacia la difusión de las normas técnicas para la construcción de vivienda en El Salvador, y la generación de propuestas sobre la base de los resultados de las investigaciones realizadas en la fase I. Tanto el CENAPRED como la agencia JICA, junto a FUNDASAL y las universidades, han estudiado y mejorado el sistema constructivo con adobe. Los esfuerzos se han invertido en estudiar y mejorar los sistemas tradicionales de forma que sean eficientes y seguros ante cargas externas gravitacionales, sísmicas y de viento.

Con excepción de algunos estudios de FUNDASAL apoyados por la cooperación de Alemania en los años setenta, ha sido poca la investigación o el uso de tecnologías que no sean tradicionales (bloque de concreto y concreto armado). Se han realizado proyectos de viviendas con materiales alternativos como estructura metálica (acero o aluminio) y cerramiento de fibrocemento (plycem) cuya aceptación ha sido muy baja entre los usuarios. También se ha investigado sobre sistemas de concreto celular, pero los esfuerzos no han alcanzado para masificarlo en proyectos continuos.

7.7 REGULACIONES Y NORMAS DE CALIDAD DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Institucionalmente, en el país existen normas y reglamentos que rigen y velan por la calidad de los materiales de construcción y los diseños. Sin embargo, para muchos de los fabricantes de estos materiales, la

normativa no es suficientemente clara y remite de forma muy general a normas internacionales. A partir de la LUC y el Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones, el MOP junto a la ASIA publicaron las siguientes leyes y normativas: (a) Norma Especial para el Diseño y Construcción de Viviendas, (b) Norma Técnica para el Control de Calidad de Materiales Estructurales, (c) Norma Técnica para Diseño de Cimentaciones y Estabilidad de Taludes; (d) Norma Técnica para Diseño por Sismo, (e) Norma Técnica para Diseño por Viento y (f) Norma Técnica para Diseño Estructural de Mampostería.

7.8 LABORATORIOS Y PRUEBAS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

La construcción de vivienda en el sector formal sí posee métodos de control de calidad de los materiales y verifica su buena utilización. Los entes rectores de permisos son el VMVDU, a nivel de país; la OPAMSS, a nivel metropolitano; y las alcaldías, a nivel municipal. Para otorgar la recepción final de la vivienda y el permiso para habitar, estas instancias exigen una carta de un laboratorio de suelos y materiales, que certifique la calidad de los materiales y procesos utilizados en la construcción.

Existen laboratorios de suelos de mucha tradición dirigidos por ingenieros de experiencia que realizan las pruebas requeridas por normativas nacionales e internacionales, para garantizar la calidad requerida. Los laboratorios más conocidos y de mayor trayectoria en el país son: Suelos y Materiales, SEPROBIA, GEOMAT, Francés Cansino, Labosaing y Rivera-Harrouch. La academia, en sus facultades de ingeniería, también posee laboratorios, generalmente con mejor y más actualizada tecnología que los comerciales. Las universidades que cuentan con este tipo de recintos son: UCA, UES, Universidad Don Bosco y Fundación Arrupe.

En el sector informal, los procesos de construcción progresiva (autoconstrucción) y de mejoramiento de la vivienda carecen de un adecuado control de calidad, especialmente entre los sectores de más bajos ingresos. El personal que labora en este sector no posee la formación ni los conocimientos en calidad como para poder aplicarlos. Es un rubro muy sensible a los costos, por lo que no incurre en gastos de calidad, y muchas veces debe pagar los costos de no calidad con el riesgo de perder las obras construidas. En este sector los códigos de construcción no se conocen ni se aplican y las obras realizadas carecen de la seguridad estructural requerida, lo que convierte a los trabajos ejecutados en una verdadera bomba de tiempo debido a la naturaleza sísmica de la geología nacional. La población más vulnerable sufre las consecuencias de los desastres naturales que resultan de ese entorno y que se han mencionado anteriormente.

7.9 MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN ALTERNATIVOS

Desde hace al menos 50 años en la industria de la construcción formal predomina la utilización de materiales cuya fabricación y distribución ha sido realizada por grandes empresas productoras. Es muy poca la masificación de materiales de construcción alternativos con características de sustentabilidad, aunque su costo es menor que los sistemas comúnmente utilizados. Las razones parecen ser diversas, como: capacidad instalada de producción limitada, falta de estrategias de mercadeo y promoción de los materiales y, en muchos casos, falta de apoyo gubernamental, pues no existen programas públicos de fomento de la investigación de este tipo de materiales para la construcción de vivienda.

7.9.1 Materiales alternativos existentes en el país

Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la provisión de vivienda para personas de escasos recursos como FUNDASAL y las principales universidades del país (UCA y UES) mantienen líneas de investigación de materiales alternativos y sustentables, los cuales son diseñados, investigados y probados en laboratorios especializados. En los últimos años, empresas productoras, como las fabricantes de cemento, han comenzado a investigar, junto a las universidades, materiales alternativos, en especial aquellos que contengan cemento entre sus componentes principales.

Los materiales investigados son los siguientes: paneles de suelo cemento, bloque sólido de suelo cemento (ladrillo de suelo cemento), bloque hueco de suelo cemento, bloque de piedra pómez, adobe estabilizado sismorresistente, paneles de ferrocemento, teja de microconcreto y madera más lodo de celulosa. Estos materiales alternativos buscan hacer de la tierra y la piedra pómez los principales materiales de construcción, facilitando la adquisición de los mismos y disminuyendo sensiblemente los costos como una alternativa para la vivienda de interés social a muy bajo costo. Sin embargo, no existe ninguna estrategia para masificar su uso y construir viviendas con este tipo de material para familias de escasos recursos que encuentren su principal material de construcción en la tierra que diariamente pisan.

7.9.2 Proyectos de investigación de materiales sustentables para la vivienda

Tanto las organizaciones de la sociedad civil como las universidades realizan proyectos de investigación de materiales sustentables basados en la tierra. La FUNDASAL, la UES y la UCA dedican investigaciones y tesis de grado para el estudio de materiales alternativos, bajo los auspicios del proyecto Taishin. Últimamente

la cementera más grande del país ha realizado investigaciones y ha colaborado con comunidades para la construcción de ladrillos de suelo cemento que sustituyan a los de arcilla cocida, pues estos últimos necesitan mucha leña en su cocimiento, acción que afecta el medioambiente.

7.9.3 Generalización del uso de materiales sustentables para la vivienda

No existe en la industria de la construcción de viviendas una estrategia de generalización de materiales sustentables. Sin embargo, como se ha mencionado, FUNDASAL y otras ONG han desarrollado proyectos de vivienda con materiales y sistemas que resultan de sus investigaciones, pero su impacto ha sido mínimo.

El adobe no estabilizado se ha usado tradicionalmente en la vivienda rural, pues la tierra, su materia prima básica, es muy fácil de encontrar. Sin embargo, se utiliza de forma aislada en la modalidad de autoconstrucción y sin una supervisión de calidad, generando viviendas inseguras estructuralmente e insalubres por la falta de compactación en el material.

En la tabla 43, se presenta una muestra de pequeños proyectos habitacionales realizados por FUNDASAL con materiales alternativos a base de tierra, con un buen control de calidad, sin que se hayan generalizado.

7.10 PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Los precios de materiales de construcción más utilizados y representativos en la industria se presentan en la tabla 44. Estos materiales se encuentran en el mercado local, generalmente son de buena calidad y aptos para su utilización en la construcción de viviendas seguras. Los actores de la industria consideran que estos precios son altos. Por otra parte, el comportamiento de esta variable es creciente a través del tiempo, como puede observarse en el gráfico 16 con el hierro y el cemento.

El incremento de precios de los materiales en los últimos años ha llevado a un encarecimiento de la vivienda, lo que aumenta los montos de los créditos requeridos para su adquisición y dificulta el hecho de que más familias accedan a créditos de precios altos de vivienda. No existe para la vivienda de interés social o para cualquier otro sector una banda preferencial de precios de materiales, y siempre se dejan a merced de las leyes del mercado. En el sector informal pueden circular materiales de construcción de calidades deficientes, especialmente en ferreterías situadas en las periferias de las ciudades o en las zonas rurales. Es común encontrar hierro que no esté correctamente normado, tuberías de PVC sin

Tabla 43. Proyectos realizados con materiales alternativos por FUNDASAL

Proyecto	Año	Número de viviendas	Descripción
Lamatepec	1979	14	Bloque hueco de pómez
La Presita	1979	35	Adobe estabilizado
Obsidiana: El Secreto	1994	4	Adobe tradicional sismorresistente
Obsidiana: San Lucas	1995	15	Adobe estabilizado sismorresistente
Obsidiana: La Pampa	1996	27	Adobe tradicional
Obsidiana: Montecillos	1996	12	Adobe tradicional
San José Las Flores	1996	173	Adobe tradicional
Casas comunales	1996	4	Adobe tradicional

Fuente: *Materiales y sistemas alternativos, FUNDASAL (1999).*

Tabla 44. Precios de materiales de construcción a septiembre de 2012

Material	Unidad	Precio en US\$ a septiembre de 2012
Cemento en fábrica (bolsa 42.5 kg)	Bloque	7.28
Cemento en ferretería (bolsa 42.5 kg)	Bloque	8.50
Cemento de albañilería en ferretería (bolsa 42.5 kg)	Bloque	7.32
Hierro corrugado grado 40, diámetro 3/8"	Quintal	54.80
Arena de río	m ³	14.43
Grava de cantera	m ³	31.85
Bloque de concreto 10 x 20 40	Unidad	0.41
Polín C de 4" x 2" x 1/2" x 1.5 mm	Unidad	18.88
Tubería de PVC de 1 1/2" presión 160 PSI	Unidad	6.08
Lámina metálica zinc aluminio para techos	m	7.80
Lámina asbesto cemento para techos (0.98 m de ancho)	Pie	2.05
Puerta metálica para vivienda	Unidad	78.56
Piso cerámico	m ²	9.72
Ventana de celosía de vidrio	m ²	35.00
Pintura	Galón	19.60

Fuente: *Elaboración propia.*

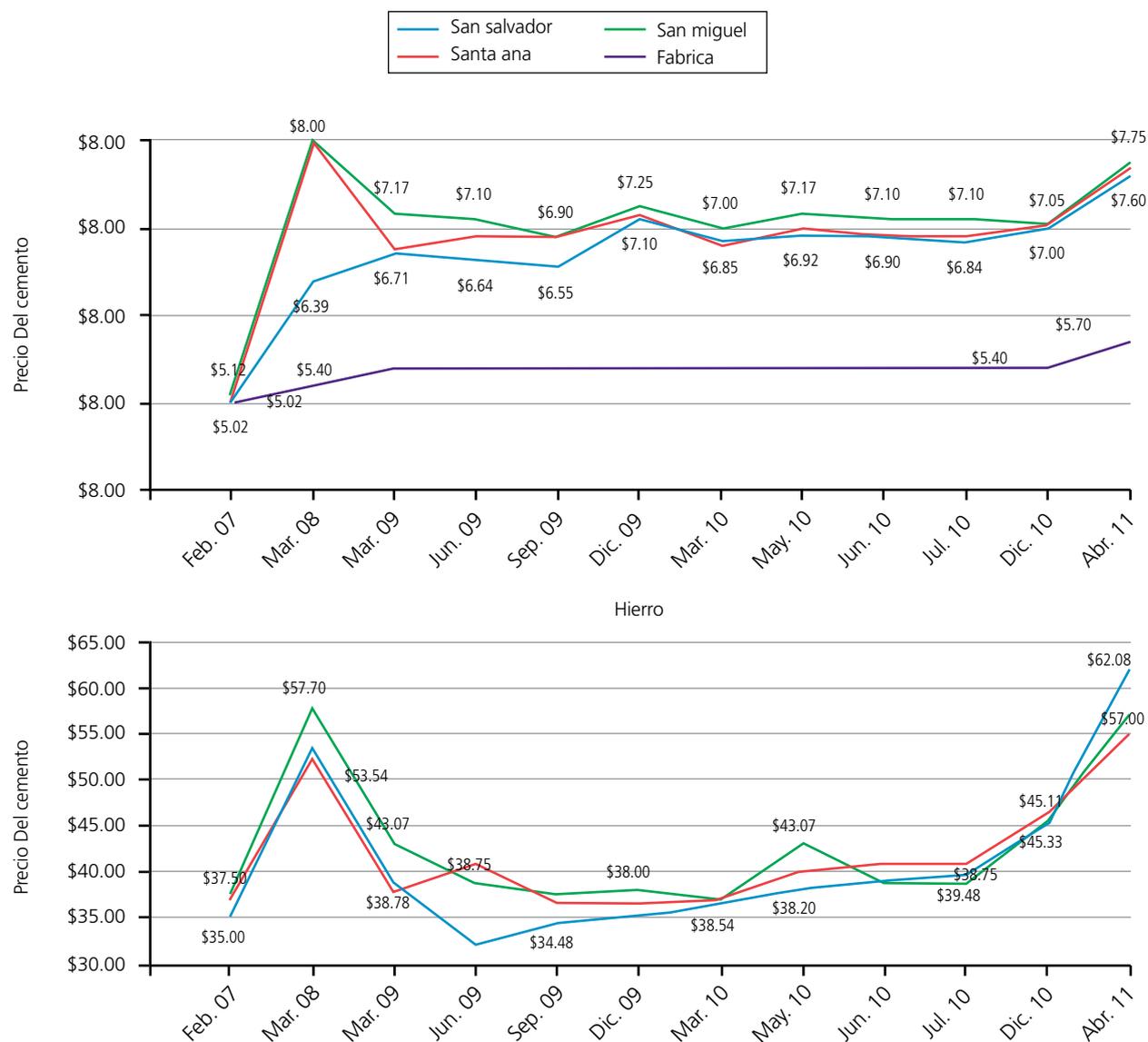
certificación de fabricación, bloque de concreto artesanal que no cumple con requisitos de resistencia, ladrillo de barro sin ningún tipo de supervisión, cemento con fecha de vencimiento cumplida, etc.

7.11 IMPORTACIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Son muy pocos los materiales de construcción utilizados en viviendas que se importan de otros países. Del exterior, se traen principalmente los siguientes materiales:

- Hierro. Aunque existe una industria nacional de fabricación de acero de construcción, se importa de otros países de Centroamérica (Costa Rica y Guatemala) por razones de costo.*
- Cemento. Si bien existe una industria nacional de fabricación de cemento, cerca del 10% del consumo nacional se importa desde México.*
- Cerámica. Es común importar pisos cerámicos de cualquier parte del mundo, especialmente para viviendas de mediano y alto precio, aunque el uso de este material se ha generalizado en viviendas nuevas populares.*

Gráfico 16. Comportamiento de materiales de construcción: cemento y hierro, 2011



Fuente: FNV, 2011.

- d. *Aparatos sanitarios y accesorios de baño. Se importan de Centroamérica, México, Colombia, Venezuela o Estados Unidos.*

7.12 MANO DE OBRA DE CONSTRUCCIÓN

La industria de la construcción es capaz de generar mano de obra, de acuerdo a la siguiente división:

- a. *Mano de obra especializada.* Son los obreros especializados que trabajan en la industria de la construcción: albañiles, fontaneros, carpinteros, mecánicos de obra de banco, hojalateros y armadores de acero. Su trabajo requiere de oficio, experiencia y pericia, por lo que el salario que devengan es mucho mayor que el de un auxiliar. Estos obreros aprenden su oficio desde muy jóvenes, de forma empírica

por medio de familiares o personas adultas que los toman como aprendices. Rara vez desarrollan un curso de certificación para mejorar su técnica y conocimiento de modo que sean reconocidos como expertos en la materia. Generalmente, no ganan un salario diario sino por la obra que realizan. En el sector formal, sus precios están ya negociados por la gremial de constructores y el sindicato de trabajadores de la construcción, y se plasman en un laudo arbitral que fija el precio de cada una de las actividades de la industria. En el sector informal, la mano de obra especializada se pacta entre el propietario y el obrero, y generalmente es menor que los precios negociados entre gremiales y sindicatos.

- b. *Mano de obra auxiliar.* Son los obreros no especializados cuyo trabajo se centra en apoyar

con su fuerza física los procesos constructivos. Las labores que más comúnmente realizan son: excavaciones, compactaciones, traslados internos de materiales, carga y descarga de materiales, y asistencia directa a los obreros especializados.

- c. *Microempresas de ofertas de mano de obra.* Existe una modalidad de contratación de mano de obra que está tomando auge en la industria de la construcción. Se trata de la contratación de microempresas de mano de obra que aglutinan a un número complementario y multidisciplinario de obreros especializados y no especializados que ofrecen su servicio como grupo o equipo de trabajo. Estas microempresas negocian con el constructor y pueden cobrar sus servicios de dos maneras: (a) pago por una suma global por toda una obra pactada, como por ejemplo la obra necesaria para construir una vivienda de interés social; y (b) pago por obra, de acuerdo al laudo arbitral más un porcentaje donde se incluye prestaciones, pago de seguro social, de la AFP y alguna ganancia por administración del grupo.

La fortaleza de este sistema se nota pues la forma autónoma en que los obreros pueden manejarse permite que obtengan mejores ganancias y gocen de todas sus prestaciones. El problema es cuando algunas personas que fungen como líderes o jefes de estas microempresas se aprovechan de la situación y, en su equipo de trabajo, no pagan prestaciones y se quedan con toda la ganancia del trabajador. En el medio, estos individuos se conocen “coyotes”. Por otro lado, también algunos microempresarios de la construcción contratan a una sola persona encargada de dirigir a todos los trabajadores. Pero no pagan seguro social ni AFP. En el sector informal estas microempresas se encargan de obras de mejoramiento y remodelación, actúan como contratistas en las obras de mejoramiento de las personas de bajos recursos. Por lo general, no declaran sus ingresos ni pagan impuestos al Estado.

- d. *Microempresas desarrolladoras de subprocesos constructivos.* Estas empresas pequeñas o micro realizan muchos procesos o subprocesos constructivos, por ejemplo: el suministro y la colocación de ventanas, el suministro y la colocación de cielo falso, y el suministro y la colocación de pintura. Son organizaciones que proveen, al constructor, de los materiales y la mano de obra con la que trabajan en una partida de la vivienda. En el medio, se les conoce como “subcontratistas”, y el constructor los prefiere pues así no tiene que adquirir por su cuenta los insumos y la mano de obra especializada.

7.13 INSTITUCIONES Y ACTORES CLAVES EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

7.13.1 Sector privado

- a. *Empresas constructoras.* En los últimos años la crisis económica nacional y mundial ha disminuido sensiblemente la actividad constructiva, incluyendo la construcción de vivienda, por lo que muchas de las empresas disminuyeron sus actividades, otras desaparecieron ante procesos de quiebra inminente y otras simplemente dejaron de operar. Según el registro de CASALCO, en 2012, el grupo de socios estaba conformado por 46 contratistas generales, 51 productores y distribuidores de materiales de construcción y 37 viviendistas.
- b. *Fabricantes de materiales de construcción.* En la industria existen empresas que fabrican materiales de construcción y poseen las instalaciones para fabricarlos con todas las normas de calidad necesarias para tener un producto perfectamente normado según los estándares internacionales. En tabla 45, figuran los fabricantes más grandes e importantes en el país.
- c. *Empresas minoristas (ferreterías).* Son empresas intermediarias de materiales de construcción que generalmente compran grandes volúmenes a los productores o importadores, y los revenden en cantidades menores (venta al por menor o al detalle). Pueden poseer uno o más locales. Existen negocios que venden un portafolio completo de productos en general, mientras que otros son especializados, por ejemplo, aquellos que se dedican únicamente a la venta de hierro, otros enfocados en venta de pisos y los que comercializan exclusivamente materiales de construcción sin incluir accesorios.

En el Censo de Población y Vivienda de 2005 (DIGESTYC) se encontró un total de 155 mayoristas de materiales de construcción y artículos de ferretería, y 2,389 de venta al detalle. El total de estos establecimientos representa un 2.2% de las tiendas comerciales del país y un 72.4% son negocios que tienen cuatro empleados o menos. A 2013, se calcula que este tipo de negocios podría rondar los 2,800.

7.13.2 Sector no gubernamental

En este sector se encuentran organizaciones sin fines de lucro que trabajan en sector habitacional, especialmente en la vivienda de interés social, a través de donaciones nacionales y de cooperantes, e incluso préstamos provenientes del exterior. Trabajan en AUP, transformando el hábitat de esos lugares en vivible, digno y sostenible, y en nuevos asentamientos de desarrollo progresivo y con alta participación de la comunidad.

Tabla 45. Mayores fabricantes

Material	Fabricante
Cemento	Holcim El Salvador
Acero	Corinca S. A. de C. V.
	Galvanissa S. A. de C. V.
	Monolit S. A. de C. V.
Bloque de concreto	Grupo Saltex. S. A. de C. V.
	Blokitubos S. A. de C. V.
	Grupo Precasa: Bloques de La Peña S. A. de C. V. PREFASA (Prefabricados S. A. de C. V.)
Techos	Duralita S. A. de C. V.
	Plycem S. A. de C. V.
Tubería PVC	Durman S. A. de C. V.
	Mexichem El Salvador S. A. de C. V.-Amanco
Casas prefabricadas	Precasa
	PREFASA
	Monolit S. A. de C. V.
	FUNDASAL

Fuente: Elaboración propia.

En El Salvador trabajan las siguientes organizaciones:

- a. **FUNDASAL.** Esta fundación inició sus actividades el 1 de septiembre de 1968 a consecuencia de una catástrofe natural que arrasó las viviendas de un grupo de pobladores de los suburbios en el lado oriente del municipio de San Salvador. Dos años más tarde, en 1970, luego de haber concluido exitosamente dos proyectos habitacionales, obtuvo su personería jurídica. Desde entonces FUNDASAL trabaja y aplica una estrategia que cohesionan los aportes físicos, sociales, ambientales y económicos de las familias que forzosamente tienen que habitar los espacios no aptos para el desarrollo humano en El Salvador. La obra de FUNDASAL, hasta 2010, se presenta en la tabla 46. Si se toma en cuenta el déficit habitacional cuantitativo vigente (44,383 viviendas, según el censo de 2007), se observa que FUNDASAL, a lo largo de sus 40 años de existencia, ha contribuido con 44,868 viviendas. Sin ese aporte, el déficit habitacional cuantitativo sería el doble que el actual.
- b. **FUSAI.** Es una entidad sin fines de lucro organizada bajo los principios de una fundación patrimonial. Su misión es promover y apoyar el desarrollo de empresas efectivas, con o sin fines de lucro, que tengan un impacto social significativo, satisfaciendo la demanda de servicios y productos de las familias situadas abajo de la pirámide social. Hasta 2013, varios de los programas y proyectos que FUSAI ha venido impulsando se han convertido en empresas o instituciones especializadas que se gestionan

Tabla 46. Proyectos de FUNDASAL al año 2010

Productos	Resultados
Número de proyectos finalizados	282
Número de viviendas construidas	44,868
Número de personas beneficiadas	267,650
Cobertura total (departamentos)	12

Fuente: Elaboración propia con datos de FUNDASAL.

Tabla 47. Logros de Pro Habitat (2000–2013)

Productos	Resultados
Nuevos asentamientos organizados	2,176
Lotes con servicios	1,718
Construcción in situ	226
Crédito individual	8,889

Fuente: Elaboración propia con datos del FPH.

bajo principios empresariales y de sostenibilidad económica, social y ambiental. FUSAI ha creado el FPH que tiene como finalidad la administración, el fortalecimiento y el desarrollo de un fondo financiero y técnico pro mejoramiento del hábitat popular, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos vulnerables y en situación de pobreza y extrema pobreza, a través de la provisión de servicios básicos, la mejora de las condiciones de saneamiento ambiental, la infraestructura local y la reducción sustantiva del déficit habitacional de El Salvador. La tabla 47 muestra los principales logros de Pro Habitat.

- c. *HPH*. Es una organización sin fines de lucro que se dedica a facilitar viviendas dignas a familias de escasos recursos. Desde 1992 ha facilitado más de 12,000 soluciones habitacionales, cambiando la vida a más de 62,000 salvadoreños y salvadoreñas. Posee una oficina nacional en la capital y siete agencias distribuidas a lo largo del país.

7.13.3 Sector privado de autoconstrucción

Según el Censo de Población y Vivienda de 2007, el déficit habitacional es de 360,301 viviendas, de las cuales 315,918 unidades (88%) forman parte del déficit cualitativo. Este déficit se refiere a aquellas viviendas que no poseen las condiciones adecuadas para ser consideradas como habitables (falta de piso, techos en mal estado, falta de servicio sanitario, necesidad de muros de retención, etc.). Según el mismo censo, solo el 3.5% de las personas que tienen necesidad de hacer un mejoramiento lo realizan, y la mayoría lo hace por medio de la autoconstrucción que, generalmente, trabaja en el sector informal. Los propietarios de lotes o casas proceden a construir o mejorar ellos mismos sus viviendas o con el servicio de obreros de la construcción.

Los miembros del sector de autoconstrucción se caracterizan por ser familias cuyos ingresos son menores que cuatro salarios mínimos, compran materiales de construcción en empresas minoristas (ferreterías) generalmente a precios altos y erogan cantidades

considerables para el transporte, todo por no aprovechar economías de escala. La mano de obra es realizada por ellos mismos o sus parientes, o bien contratan obreros de su misma localidad. Existe también la autoconstrucción progresiva, mediante la cual las familias adquieren lotes y, poco a poco, van levantando las viviendas. Al principio construyen cuatro paredes y un techo, y progresivamente la mejoran, añadiendo el piso, el baño, los repellos, las nuevas áreas, etc.

7.13.4 Sector informal

Por sector informal se entiende aquella parte de la economía de un país que está constituida por trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas que no están integradas plenamente en el marco institucional que regula las actividades económicas. En la construcción, se encuentra en los siguientes rubros:

- Mano de obra*. Algunos empresarios de la construcción contratan obreros eventuales y por corto tiempo, de los que no oficializan las contrataciones, perdiendo los obreros y auxiliares las prestaciones básicas de ley como seguro social, seguro de pensión, vacaciones, aguinaldos y otros beneficios. Esta mano de obra que viaja de proyecto a proyecto y no le son respetados sus derechos laborales es parte del sector informal de mano de obra de la construcción. En los procesos de mejoramiento de la vivienda, la mano de obra utilizada trabaja completamente en el sector informal de la economía.
- Transporte*. Es muy común que este rubro en la industria de la construcción sea parte del sector informal de la economía, pues se contratan camiones particulares cuyos propietarios no poseen registro formal de empresa o persona natural para dedicarse al transporte de materiales.
- Servicios y subcontratos*. Personas o grupos de personas ofrecen servicios de suministro e instalaciones de acabados como: puertas, ventanas, cielos falsos, etc., pero no se registran como empresas formales, laborando completamente en el sector informal.

d. *Producción de materiales.* Personas o grupos de personas que fabrican materiales de construcción con limitado o nulo control de calidad, a precios más accesibles que el sector formal, pero sin ofrecer ninguna garantía de buen funcionamiento. Ejemplo de ello es la fabricación informal de bloque de concreto, ladrillo de barro, ladrillo de piso de cemento y prefabricados de concreto (columnas, postes y losetas para tapiales).

7.13.5 Sector académico

La academia juega un papel importante en temas de investigación para nuevas tecnologías y metodologías para la construcción de vivienda, además de analizar y mejorar los sistemas ya existentes. Las principales universidades del país que poseen facultades de ingeniería civil y arquitectura, y que colaboran con el sector de la vivienda son la UES y la UCA. Ambas trabajan en el proyecto Taishin, donde han estudiado, validado y mejorado los sistemas de construcción con bloque de concreto, adobe y prefabricados de concreto. En temas de capacitación de mano de obra de construcción, las universidades trabajan muy poco. Solo la Universidad Politécnica de El Salvador (UPES), de carácter privado, ofrece cursos certificados en albañilería, electricidad, obra de banco y carpintería. En el capítulo VIII, se puede encontrar mayor información sobre la actuación de la academia en capacitación e investigación del sector vivienda específicamente.

7.13.6 Apoyo internacional

La vivienda de interés social recibe apoyo internacional a través de organizaciones sociales no gubernamentales por medio de donativos para proyectos específicos que

lleven a disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo. Organizaciones como FUNDASAL, HPH, FUSAI y otras, han trabajado por años con la cooperación internacional, por ejemplo: USAID, BID, BM, JICA, Fundación Interamericana, Agencia Sueca de Cooperación, Fundación Iberoamericana para el Desarrollo (FIDE), Fundación Kellogg, Acción Internacional y Blue Ocean de Suiza. En los últimos años, producto de la crisis económica mundial, los países donantes han disminuido significativamente su aporte, disminuyendo la frecuencia de estos importantes proyectos para las personas que no pueden adquirir una vivienda o un crédito que se las facilite. El gobierno y los municipios eventualmente reciben apoyos de naciones amigas para desarrollar proyectos de vivienda de interés social.

7.14 CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

En el año 2011, en el marco del PC y ONUDI, se realizó el diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social que puede aplicarse a la industria de construcción de viviendas. Este diagnóstico identificó los eslabones de la cadena y los actores que participan en ella. Con la colaboración de todos los actores, se logró identificar los cuellos de botella que impiden la eficiencia de la cadena y definir los planes de acción que es necesario realizar para superar estos cuellos de botella y hacer la cadena más eficiente. En la tabla 48, se muestran los eslabones de la cadena y sus principales actores; en la tabla 49, los principales cuellos de botella y los planes de acción para superarlos en cada eslabón.

Tabla 48. Eslabones y actores de la cadena de valor de la vivienda de interés social

Suelo	Infraestructura	Diseño	Tramites	Financiamiento	Insumos	Construcción	Comercial	Convivencia y sostenibilidad
CNR	VMVDU	Lotificadores/	OPAMSS	FSV	Industrias productoras	Urbanizadores	Constructora	Usuarios
ILP	OPAMSS	Urbanizadores	ALCADÍA DE	ASOMI	Industrias Transformadoras	Constructores Laboratorios de materiales	Institución Financiera privada	Constructora
Lotificadores	Alcaldías	Constructores	S.S.	Microfinanza	Ferreterías distribuidoras	OPAMSS ALCADIA	FSV	Alcaldía
Urbanizadore/	ANDA	DISEÑADORES	VMVDU	FONAVIPO	Transportistas		ANDA/AES/	OPAMSS
Constructores	Lotificadoras	OPAMSS	M. MEDIO	FONDO PROHABITAT	Urbanizadores/		DEL SUR	VMVDU
Usuarios	Urbanizadoras	VMVDU	AMBIANTE	ABANSA	Constructores			ANDA
ASESORÍA LEGAL	Constructoras		ANDA		Diseñadores/			COMUNIDAD
			Urbanizador/		Laboratorios			
			Constructor		Universidades			

Fuente: Diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social. ONUDI-PC. Material sin publicar.

Tabla 49. Principales cuellos de botella y planes de acción de la cadena de valor de VIS

Eslabón	Cuellos de botella	Planes de acción
Suelo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escasez de suelo para la vivienda en áreas urbanas. 2. Inadecuados procesos de ordenamiento territorial. 3. Lentos sistemas para la legalización de lotes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover un cambio de preferencias en el mercado de vivienda de interés social, de una vivienda con terreno a una vivienda en altura. 2. Promover acciones para la legalización masiva de lotes ilegales o irregulares. 3. Contar con leyes y reglamentos de ordenamiento territorial, lotificaciones y de vivienda de interés social.
Infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de recursos públicos para el desarrollo de obras de infraestructura en urbanizaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar programas de mejoramiento de barrios, enfatizando servicios, vías y zonas verdes. 2. Promover el desarrollo de tecnologías para la reducción de consumo de servicios públicos (urbanización y vivienda).
Diseño	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insuficiente espacio habitable en los proyectos de vivienda. 2. Diseño interior que promueve el hacinamiento, la promiscuidad y la falta de privacidad. 3. Diseños deficientes y sin involucramiento profesional en el mejoramiento de viviendas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar normas especiales para la construcción de vivienda de interés social, con estándares definidos en términos de áreas, accesibilidad y calidad técnica. 2. Promover soluciones de vivienda en altura, con una arquitectura que las ofrezca características cómodas, seguras, funcionales y económicas. 3. Establecer como requisito para aprobación de un proyecto habitacional la entrega de planos de desarrollo progresivo de una vivienda nueva por parte de los constructores a los clientes.
Trámites	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exceso de tiempo para la obtención de permisos de urbanización y construcción. 2. Falta de coordinación y unificación de criterios a nivel de instituciones que regulan y otorgan permisos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear y poner en marcha una ventanilla única que agilice, simplifique e informatice los trámites de vivienda de interés social, con representantes de todas las instituciones involucradas con poder de decisión en las aprobaciones técnicas de los proyectos.
Financiamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dificultad para que el constructor acceda a un financiamiento de corto plazo para construir una vivienda. 2. Dificultad de acceso al crédito a largo plazo para el posible comprador de una vivienda, especialmente en el sector informal. 3. Falta de políticas y programas diferenciados para grupos familiares que ganan menos de dos salarios mínimos y para el sector informal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir los pasos necesarios desde el gobierno para que la banca estatal atienda el crédito a corto y largo plazo de las viviendas de interés social. 2. Diseñar programas de crédito en microfinanzas para la obtención de vivienda de interés social para el sector formal de menos de cuatro salarios mínimos y para el sector informal. 3. Desarrollar políticas diferenciadas para otorgar créditos y/o subsidios a personas que ganen menos de 2.5 salarios mínimos, en la banca estatal, el FSV y la banca privada. 4. Promover el uso de las remesas para inversión en vivienda nueva o mejorada.
Insumos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia en el mercado de materiales de calidad deficiente a un menor costo. 2. Uso inadecuado de los materiales de construcción por parte de la mano de obra. 3. Altos y crecientes costos de los materiales de construcción. 4. No hay investigación en nuevas tecnologías para materiales de construcción más económicos y sustentables. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Articular encadenamientos empresariales horizontales (proveedor-proveedor, comprador-comprador). 2. Articular encadenamientos empresariales verticales (proveedores- compradores). 3. Promover un acuerdo preferencial de precios de materiales entre productores y distribuidores, con un sentido de responsabilidad social empresarial para vivienda de interés social. 4. Promover un cambio en el marco regulatorio para el control eficaz de calidad de los materiales utilizados en la vivienda de interés social.

Tabla 49. Principales cuellos de botella y planes de acción de la cadena de valor de VIS (contd.)

Eslabón	Cuellos de botella	Planes de acción
Construcción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad deficiente en las viviendas construidas. 2. Mano de obra deficiente y no calificada. 3. Falta de tecnología adecuada en los procesos constructivos. 4. Incremento en los costos de la vivienda por ineficiencia de procesos y desperdicios de materiales incontrolados. 5. Deficientes sistemas de gerencia de proyectos de construcción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formar competencias técnicas para los trabajadores de la construcción a través de capacitaciones. 2. Articular encadenamientos empresariales horizontales entre los constructores. 3. Articular encadenamientos empresariales verticales (proveedores-constructores). 4. Promover la formación de PYMES de mano de obra y servicios varios con asistencia técnica para el mejoramiento de la vivienda y los procesos de vivienda nueva. 5. Promover procesos de organización de la demanda para generar economías de escala.
Comercialización y ventas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Altos costos en primas (pago inicial) de viviendas, que muchos clientes no pueden pagar. 2. Los gastos de escrituración y colocación de servicios básicos (agua y luz) son altos, en relación con los salarios o ingresos de los clientes. 3. La oferta de vivienda no responde a la demanda real. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear procedimientos para dar accesibilidad en el pago de los gastos iniciales para habitar la vivienda: extensión del financiamiento a largo plazo y financiamientos desde las instituciones proveedoras de servicios. 2. Promover mecanismos de encuentro entre la oferta y la demanda.
Convivencia y sostenibilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organización vecinal deficiente para mantener un entorno interno y externo habitable y seguro. 2. Abandono de vivienda en zonas inseguras. 3. Hacinamiento urbanístico y áreas inadecuadas de socialización. 4. Falta de ingresos suficientes en las familias para atender cuotas de pagos de compra de vivienda nueva o mejoramiento de la misma. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimular y fortalecer la organización comunitaria entre los habitantes de comunidades habitacionales, para que puedan realizar negociaciones, celebrar contratos de servicios y tomar decisiones importantes de sostenibilidad para toda la colonia, en forma conjunta y en un solo bloque, con el fin de aumentar su fuerza y poder de negociación.

Fuente: Diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social. ONUDI-PC.

Los actores de la cadena de valor definieron que todos los cuellos de botella no podían ser resueltos en un corto tiempo, por lo que los autores del diagnóstico junto a los actores priorizaron solo aquellos que, de resolverse, harían la cadena de valor más eficiente. Los principales cuellos de botella, en los cuales se acordó trabajar fueron los siguientes: (a) exceso de tiempo para la obtención de permisos de urbanización y construcción; (b) deficiente acceso al crédito para la construcción de vivienda a corto y largo plazo para constructores y clientes de viviendas, (c) mano de obra deficiente en la industria de la construcción que lleva a un mal uso de materiales o la adquisición de insumos de calidades deficientes que atentan contra la seguridad de las viviendas y sus habitantes y (d) falta de investigación para nuevas y más eficientes tecnologías en la construcción de las viviendas. Con estos cuellos de botella priorizados, el PC y los

actores de la cadena de valor procedieron a estudiar y desarrollar los planes de acción para superar aquellos.

7.15 EVALUACIÓN DE CAPACIDADES Y NECESIDADES DE FORMACIÓN

- a. *Sector formal.* Dentro del sector formal de la industria de la construcción, se puede encontrar capacidades desarrolladas en el personal de dirección (profesionales de ingeniería y arquitectura) pero deficiencias en la mano de obra directa: obreros y auxiliares. Por efectos de la migración, se reporta que la mejor mano de obra de la construcción ha partido fuera del país y se han quedado, en su mayoría, aprendices con muchos vicios en sus procedimientos. Es necesario atender la capacitación de la mano de obra para lograr una

mejora en la calidad de la construcción de vivienda y el buen uso de los materiales de construcción.

- b. *Sector informal y autoconstrucción.* Fuera de los proyectos formales se encuentra el mejoramiento de la vivienda y la autoconstrucción. Los actores que participan en este tipo de desarrollo habitacional generalmente poseen poca educación en procesos de construcción, y cometen errores y vicios que atentan contra la seguridad de las estructuras construidas. Tanto productores como vendedores y distribuidores de materiales insisten en que este sector hace un uso incorrecto de sus materiales y que no basan su adquisición en normas de calidad adecuada para la seguridad de las construcciones. Por eso, en este sector, la capacitación de la mano de obra es necesaria e indispensable.

En el capítulo VIII. Fortalecimiento de capacidades, se estudia a profundidad el tema de las capacidades y necesidades de formación en la industria.

7.16 ANÁLISIS FODA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Fortalezas

- a. Los actores del sector formal habitacional trabajan bajo reglas relativamente claras y pactos de confianza debidamente legalizados con el gremio constructor.
- b. No existen barreras de entrada para las microempresas o pequeñas empresas, todo depende de la eficiencia y el buen trabajo que muestren en los procesos. Incluso puede afirmarse que el sector de la autoconstrucción y el sector informal de la construcción contribuyen de una mayor forma a la disminución del déficit habitacional cualitativo.
- c. El sector de la construcción está muy desarrollado y es competitivo desde las empresas más pequeñas hasta las más grandes; inclusive, actúa fuera de El Salvador.
- d. Cada vez más los empresarios productores de materiales son conscientes de la necesidad de ofrecer productos de calidad para la edificación de las viviendas, con el fin de garantizar la seguridad física y estética de las construcciones.
- e. El sector no gubernamental es extenso y plural, y ha tenido un importante impacto en el sector de construcción de vivienda social, experiencia que ha servido para modificar las normas de construcción, volver las unidades habitacionales más asequibles a las familias de ingresos modestos y promover investigaciones sobre materiales de construcción.

Oportunidades

- a. Empresas productoras de materiales, como la cementera Holcim, las bloqueras como Precasa, Amanco y las proveedoras de acero como Corinca han dirigido sus estrategias de venta hacia la base de la pirámide del mercado de construcción, a través de distribuidores pequeños (empresas pequeñas o micro de venta de materiales de construcción conocidas como ferreterías), contribuyendo a las labores de mejoramiento y apoyando la disminución del déficit habitacional cualitativo.
- b. La revisión de nuevas leyes de lotificaciones, de ordenamiento territorial y de vivienda de interés social desarrolla un marco institucional para promover el crecimiento de la vivienda, lo cual hará más eficiente al sector, y facilita el suelo a los sectores de bajos ingresos.
- c. El PC ha trabajado en la puesta en marcha de los planes de acción para superar los cuellos de botella de la cadena de valor de la construcción de vivienda, mediante el desarrollo de proyectos dinamizadores para la industria en general: capacitación de mano de obra, modelo de agregación de la demanda, fortalecimiento de cadenas verticales (desarrollo de proveedores de construcción), políticas de vivienda en altura y ventanilla única para acelerar trámites para permisos.

Amenazas

- a. La cadena de la industria de la construcción es muy susceptible a las crisis financieras internacionales y a las variaciones de precios internacionales de material prima, lo que impacta en el costo de la vivienda o en su mejoramiento.
- b. Los programas y políticas de vivienda dependen de los gobiernos de turno y no se encuentran programas que sean estratégicos y sostenibles en el tiempo como parte de una política de Estado.
- c. Existen distribuidores de materiales de construcción que ofrecen productos de calidades no adecuadas y a precios más accesibles, y crean una competencia desleal para los que sí están normados, generando inseguridad estructural en las viviendas construidas.

Debilidades

- a. El constante crecimiento de los costos de materiales de construcción encarece la vivienda, dificultando el acceso al crédito de la demanda.
- b. Los actores de los encadenamientos productivos, en su mayoría, carecen de la capacitación adecuada para efectuar mejor sus funciones dentro de la cadena.
- c. El hecho coyuntural de la falta de crédito a la demanda repercute en el crédito a la oferta, creando un círculo vicioso que lleva al debilitamiento del sector.

7.17 EL FUTURO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

- a. *El estado del déficit habitacional.* Como ya se ha señalado, el déficit de la vivienda del censo de 2007 es de 472,536 unidades, de las cuales el déficit cualitativo lo conforman 390,333 unidades (83%), es decir que 390,333 viviendas requieren de, al menos, un mejoramiento (piso, techo, muros, ampliaciones, baños, cocinas, etc.).
- b. *La crisis mundial.* Analizar el dinamismo de la industria de la construcción en un momento coyuntural de una grave crisis mundial vuelve difícil realizar una proyección de su futuro inmediato. La amenaza de recesión en las economías de Europa, Estados Unidos y Asia hace intuir la disminución alarmante de la inversión extranjera, la inversión privada interna y el envío de las remesas. Ante este panorama tan sombrío, puede comprenderse que la adquisición o el mejoramiento de vivienda sea una inversión postergada por la demanda potencial.
- c. *El mejoramiento del parque habitacional.* Los actores deben poner atención al déficit cualitativo de la vivienda, el cual es mucho mayor que el cuantitativo y puede generar mayor volumen de actividad económica e industrial. Ya Holcim, mayor productora de cemento del país, menciona que su total de ventas se distribuye en un 20% para el sector institucional, otro 20% para los constructores privados y un 60% se vende al detalle en las ferreterías que se extienden por todo el país. Esto indica que el 60% del cemento en el país se utiliza ya en mejoramiento de la vivienda. Con este potencial tan claro, la industria debería apostarle a los proyectos de mejoramiento masivo de la vivienda. Para ello, es necesario que los actores trabajen juntos en la formación de un modelo que potencie el desarrollo de estos proyectos.
- d. *Sector no gubernamental.* Un actor importante en El Salvador lo componen las organizaciones sociales y las no gubernamentales. Conocen de cerca la demanda de los sectores de menores ingresos (las necesidades de las familias y su capacidad económica) a través de los territorios en los que trabajan. Estas organizacionales se están articulando con microfinancieras propias o externas que facilitan los créditos para personas del sector informal que no tienen acceso a un préstamo en la banca formal por carecer de trabajo fijo, pero las labores que ejecutan informalmente les proveen suficiente dinero como para poder pagar una cuota por el mejoramiento de su vivienda.

Con la certeza de que las personas quieren realizar un mejoramiento y pueden pagar un crédito para tal fin, la organización social agrega la demanda y elabora una canasta agregada de materiales entre las personas que quieren un mejoramiento en una zona determinada. Esta canasta agregada puede contar con la ventaja de la disminución de costos por volumen y de economías de escala en el manejo y el transporte de materiales. También, al desarrollar los trabajos de mejoramiento de forma simultánea, se puede tomar ventaja de compartir el personal de supervisión y la mano de obra.

- e. *Nuevo enfoque al sector construcción.* La sostenibilidad del modelo del sector construcción puede obtenerse a través de comisiones por ventas que los fabricantes de materiales y/o las ferreterías puedan otorgarle a la organización social. Es un modelo donde todos ganan. Gana la organización social al cumplir su misión de proveer una vivienda digna a los habitantes de asentamientos precarios, ganan los fabricantes de materiales y ferreterías al incrementar sus ventas, gana la microfinanciera al aumentar su volumen de créditos y gana el cliente beneficiario pues logra mejorar su vivienda y mejorar su calidad de vida. Lo novedoso del modelo es la formación de alianzas que organizaciones sociales y empresa privada realizan para su funcionamiento. En términos de la cadena de valor, se puede decir que funciona una cadena híbrida de valor formada por el sector social y el sector privado en busca de los mismos objetivos, cuidando cada uno de sus propios intereses.



Foto 1. Construcción de vivienda con bloque de concreto (FUNDASAL).



Foto 2. Construcción de vivienda de adobe estructural (FUNDASAL).



Foto 3. Vivienda de adobe (FUNDASAL).

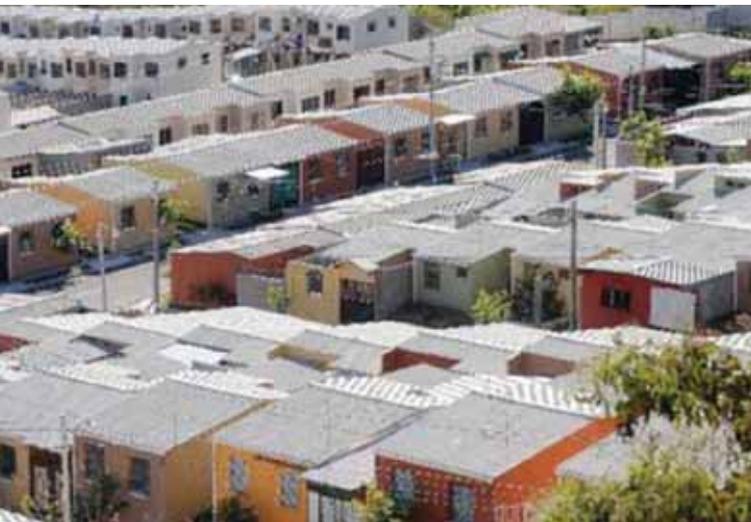


Foto 4. Proyectos masivos de vivienda (FUNDASAL).



Foto 5. Vivienda rural de bahareque (FUNDASAL).

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

8.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la demanda y la oferta de capacitación en los diversos temas asociados a la vivienda, a partir de los resultados de los capítulos previos. Hacer el punto sobre estas capacidades es esencial de cara a los procesos de formulación de nuevas políticas en el sector, que requieren de la participación de una amplia gama de profesionales, técnicos y especialistas relacionados con los temas de financiamiento, institucionalidad, suelo, infraestructura y construcción. Por ello, cualquier proceso de reforma del sector pasa por el desarrollo de nuevas y mejores capacidades entre los actores públicos, privados y sociales. Se entenderán las capacidades como el conjunto de conocimientos y habilidades que existe en el capital humano del país para atender las diversas dimensiones de la vivienda, desarrolladas a través de procesos de formación.

El capítulo se desarrolla en un análisis de tres niveles claves. Primero, a nivel profesional por medio de un análisis de la oferta y de los vacíos existentes en el sistema de educación superior, incluyendo la cantidad de profesionales de las diversas disciplinas relacionadas y la naturaleza de los programas disponibles. Segundo, a nivel de formación técnica, en lo relativo a mano de obra y procesos de autoconstrucción. Por último, se analizan las necesidades y oferta de formación a nivel de las diversas políticas públicas asociadas al sector. Todo esto tiene el objeto de identificar limitantes estructurales a superar para avanzar en el aprovechamiento y la construcción plena de capacidades para intervenir en el sector de vivienda del país.

8.2 LA FORMACIÓN PROFESIONAL

En esta sección se busca reconocer, desde una doble perspectiva, la oferta y la potencial demanda de formación de capacidades profesionales en el país, vinculadas al tema de la vivienda. Primero, se comenta la estructura de la oferta de programas profesionales,

técnicos y de posgrado existente en El Salvador, y a partir de ello, se identifican los vacíos más críticos. Luego se discute la cantidad de profesionales y su asociatividad gremial.

8.2.1 El mundo académico y la vivienda

Para revisar la oferta de programas profesionales asociados al tema de la vivienda, se ha estudiado la información que proporciona el MINED (2009) acerca del sistema de educación superior. De manera preliminar, se han identificado diez programas potencialmente vinculados al tema, en especial, desde la perspectiva de la industria de la construcción, la infraestructura y el suelo, según presentan en la tabla 50. Además, desde el punto de vista de los grados educativos, se identifican en tres niveles de educación superior: tres de posgrado, cinco de grado y dos técnicos, aunque claramente dominan dos carreras tradicionales: arquitectura e ingeniería civil, que representan el 88% de la población estudiantil vinculada a la vivienda. Es notable también la desproporción entre programas profesionales y técnicos, ya que estos últimos apenas significan el 6% de la población analizada.

En términos gruesos, se puede decir que en El Salvador existe un técnico por cada quince profesionales, lo que constituye, de entrada, un elemento limitante para las actividades asociadas a la construcción. Del lado de los programas de maestría, la situación es similar: solo tres programas en el país tienen una vinculación potencial con la vivienda, con una población total de 63 estudiantes.

El desbalance de género es notorio: 65% de los estudiantes son hombres y 35% son mujeres, a pesar de que según el MINED en el conjunto del sistema universitario la población femenina representa el 54% del total. La población de estos diez programas representa el 4.2% de la población universitaria del país, considerablemente por debajo de los programas más grandes como el de ciencias jurídicas o el de administración de empresas, cada uno con 14,000 estudiantes.

Tabla 50. Programas de educación superior vinculados al tema de vivienda (2009)

Programa	Estudiantes	H	M	Instituciones
1 Maestría en Gestión del Medio Ambiente	17	10	7	1
2 Maestría en Desarrollo Local	40	20	20	1
3 Maestría en Recursos Energéticos	9	9	0	1
4 Arquitectura	2,913	1,645	1,268	8
5 Diseño Ambiental	138	32	106	4
6 Geofísica	50	22	28	1
7 Ingeniería Civil	2,417	1,872	545	6
8 Ingeniería Agroecológica	67	54	13	1
9 Técnico en Arquitectura	124	82	42	3
10 Técnico en Ingeniería Civil	236	181	55	3
Total	6,011	3,927	2,084	-

Fuente: Elaboración propia con base en MINED (2009).

Finalmente, son notables los vacíos en términos de disciplinas no tratadas. Por ejemplo, existen especializaciones directamente relacionadas con arquitectura e ingeniería civil, tales como los temas de diseño arquitectónico, diseño urbano, paisajismo y arquitectura bioclimática o sustentable, o diseño estructural, sismología o ingeniería hidrosanitaria. Esto pone un techo bastante bajo a las posibilidades de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, como se comenta más adelante.

En el caso de los grados, también es notable la ausencia de programas científicos como geografía, hidrogeología y geología, que son indispensables a la hora de una planificación más rigurosa del territorio, sobre todo en lo relacionado con la gestión del riesgo, lo cual, como se ha discutido, tiene importantes repercusiones para la planificación y la producción de vivienda en El Salvador.

Además, otras disciplinas que a nivel internacional son independientes están subsumidas dentro de ingeniería civil, tales como: la agrimensura, la hidráulica, el diseño de obras específicas (puentes, puertos, carreteras) o la misma gestión de la industria de la construcción. Esto también constituye un elemento estructural limitante para el desarrollo del sector vivienda desde un punto de vista profesional.

Por otra parte, también es notable la ausencia de este tipo de temáticas en los programas de otras profesiones directamente relacionadas con el sector, como el de ciencias jurídicas, que es el programa más “popular” del país; el de economía (1,700 estudiantes) o el de sociología (304 estudiantes), en ninguna de las cuales se ha detectado contenidos asociados a los temas

urbanísticos o de vivienda, de tal suerte que son muy escasos los profesionales con especialidad en temas como el derecho urbanístico, la economía o la sociología urbana. Esto plantea importantes retos de capacitación en términos de especialización y sensibilización al tema habitacional.

A un nivel más cualitativo, se ha explorado los contenidos de los programas de arquitectura e ingeniería civil para tener una visión acerca de la relación de los mismos con los temas asociados a la vivienda. En el caso de arquitectura, eso se hace a través de las áreas de “urbanismo” y de “construcción”; en ingeniería civil, se hace típicamente a través de “hidráulica”, “construcción”, “geotecnia” y “transporte”.

En el caso de los programas de arquitectura, un promedio de 25% de las asignaturas están dedicadas a los temas urbanísticos y de construcción en un rango que varía entre el 22% y el 35% del total del programa (Universidad de Oriente [UNIVO], 2012; Universidad Católica de El Salvador [UNICAES], 2012). Es notable que de los ocho programas de arquitectura analizados, en todos, excepto uno, existe una asignatura específica llamada “Vivienda”. Esto evidencia con claridad el vínculo entre los programas de arquitectura y el sector.

En ingeniería civil, un promedio de 36% de las materias están en las cuatro áreas analizadas. A diferencia de arquitectura, no existen materias específicas asociadas al tema de la vivienda ni al urbanismo. Aparentemente, en todos los programas el énfasis está hacia las infraestructuras urbanas como las obras de saneamiento y vialidad. En todo caso es válido decir que en El Salvador tanto las carreras de arquitectura como de

ingeniería civil están enfocadas en la dimensión física, constructiva y material de la vivienda, con una apertura más urbana en el caso de arquitectura y un énfasis más infraestructural en ingeniería. Es notable la ausencia de enfoques más políticos, ambientales, de sustentabilidad o financieros asociados a la vivienda.

También es válido señalar algunas de las debilidades estructurales del mundo universitario salvadoreño que, aunque no son exclusivas de las carreras aquí analizadas, ponen en evidencia algunos límites en términos de la construcción de capacidades para el sector. Es importante mencionar el bajo número de docentes a tiempo completo o con dedicación plena a la universidad: apenas el 33.1% para el conjunto del sistema de educación superior en 2009. De igual forma, sigue siendo precaria la formación especializada de la planta docente universitaria, ya que en ese año solo el 21% de los profesores tenía grado de maestría y el 1.2%, de doctorado.

Finalmente, como lo indica el *Informe sobre evaluación de la educación superior en El Salvador* (USAID, 2012), resulta crítica la falta de recursos, ya que el gasto por estudiante se estima en 13.7% del PIB per cápita contra 16.5% en Argentina, 38.8% en México y 26.2% para el conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Todo lo anterior condiciona el escaso progreso de las actividades de investigación y desarrollo que apenas llegó a movilizar US\$2.7 millones en 2011 (USAID, 2012) para el conjunto de instituciones y disciplinas. Según la misma fuente, solo el 5.7% de la planta docente tenía dedicación a las actividades de investigación.

8.2.2 El mundo profesional

Según el registro de profesionales del VMVDU, en 2011 había en el país 3,750 profesionales de arquitectura y 2,000 de ingeniería civil, oficialmente habilitados para ejercer su profesión. Además se ha estimado que de arquitectura se ha graduado un promedio de 200 profesionales por año desde 2004, mientras que de ingeniería civil el promedio es de 140 por año (Ferruffino, 2012; MINED, 2009). En arquitectura estas cifras de profesionales son elevadas para el contexto centroamericano e incluso internacional, ya que se estima que existen 0.62 profesionales por 100,000 habitantes, contra 0.05 en Honduras, 0.33 en los Estados Unidos, 0.44 en Costa Rica y 1.05 en Argentina (Unión Internacional de Arquitectos [UIA], 2012). Lo anterior puede significar un importante potencial de cara al involucramiento de profesionales en el tema de la vivienda, aunque con las limitaciones ya anticipadas. Por otra parte, se ha detectado que estos profesionales están poco especializados. Al menos en el caso de los arquitectos, se estima que solo el 2% tenía algún tipo de

especialización de posgrado (70 profesionales), en áreas diversas como el diseño arquitectónico, la arquitectura bioclimática y la planificación urbana (Ferruffino, 2012).

También es notable la debilidad de la organización gremial de estas profesiones. Existe el Colegio de Arquitectos de El Salvador (CADES) y la ASIA. Según estas asociaciones profesionales, sus membresías no sobrepasan las 250 personas. Sin embargo, ambas instituciones poseen cierta legitimidad en términos de política pública puesto que son miembros por derecho de las directivas de instituciones gubernamentales como el FONAVIPO y el CNR. La ASIA tiene, además, un papel importante por sus programas continuos de capacitación de profesionales en temas diversos, entre los que se ha planteado el de vivienda y asentamientos humanos (ASIA, 2012).

En esta misma línea cabe destacar que en El Salvador no existe una colegiación profesional obligatoria y tampoco una legislación que regule el ejercicio profesional de las carreras asociadas a la construcción. Ello impide o dificulta tres procesos potencialmente claves para el sector vivienda: la responsabilidad profesional de cara a clientes y usuarios, ya sea para efectos de diseño o de construcción; la actualización constante de profesionales; y la acreditación de programas de formación de acuerdo a estándares acordados entre el Estado y los mundos académico y profesional.

8.2.3 La formación técnica

Por su misma naturaleza, la construcción de urbanizaciones y de viviendas requiere de la presencia de técnicos con diversos grados de especialización en las diferentes fases constructivas tanto a escala urbana como de edificio. En el país, oficialmente solo el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) ofrece el grado de técnico de arquitectura e ingeniería civil como una titulación intermedia entre el bachillerato y el grado universitario (tres años de estudio). Además, como ya se vio antes, la cobertura del ITCA es modesta: en 2011 tenía 124 estudiantes para técnicos en arquitectura y 236 para ingeniería. Esta población es mínima con respecto a la población que estudia grados técnicos en el país, que el MINED estimaba en 22,000 personas en 2009, es decir, apenas el 1.6% del total.

Por otra parte existen programas oficiales de capacitación en el área de la construcción más orientados hacia los cuadros técnicos y personal de campo de la industria. Se ha identificado a dos programas. Por un lado, INSAFORP ofrece, dentro de su Programa Nacional de Formación Continua Área Técnica, cursos de entre 16 y 40 horas en construcción, electricidad y otros temas (INSAFORP, 2012), los cuales están abiertos a empleados formales de la industria. En 2011 se estimaba

que el programa había capacitado a 3,251 trabajadores de la construcción provenientes de 57 empresas. Por otra parte, el Programa de Formación a Jóvenes, Mujeres y Población en Vulnerabilidad también había apoyado formación en construcción para 554 personas, de las cuales el 16% estuvo constituido por mujeres.

De igual forma, la CASALCO posee un centro de capacitación en el cual se propone “desarrollar las competencias de mandos medios y personal operativo”, a través de diversos programas de ejecución (2012). La empresa cementera Holcim (2012) también ofrece un programa de capacitación orientado a albañiles y maestros de obra en temas como: fabricación de cemento, morteros y concreto, concreto hidráulico para pavimentos y construcción de viviendas. En la misma línea actúa el ISCYC (2012) en temas más diversos como reparación y rehabilitación de estructuras, presupuestos, pisos de concreto, obras viales y pruebas de laboratorio (recuadro 5).

Todo ello es relativamente poco si se considera que el censo de 2007 identificó que 130,955 personas en el país se declaraban ocupadas en la industria de la construcción, es decir 7.5% de la población ocupada del país. Es importante hacer ver que de ese total de personas relacionadas a la industria, solo el 2.3% eran mujeres. Asimismo, estos esfuerzos aún se quedan cortos respecto al trabajo del extinto Instituto Obrero Patronal de la Industria de la Construcción (IOPIC), el cual desarrolló hasta 1998 un esfuerzo sistemático de capacitación técnica promovido a través de un trabajo conjunto entre el sector empresarial y los sindicatos de la industria. Más recientemente, la ONUDI ha iniciado un programa de capacitación de maestros de obra y albañiles como parte de un esfuerzo de movilizar la cadena de valor de la industria de la construcción. Se espera que en el futuro próximo la UES acompañe estos esfuerzos para proveer de títulos oficiales de nivel técnico a este personal (Pineda, 2012).

También puede considerarse como parte de este esfuerzo de capacitación el trabajo realizado por las ONG de vivienda que promueven proyectos de ayuda mutua en los que las familias beneficiadas participan en la construcción de sus viviendas, capacitándose, al menos en un nivel básico, en labores de construcción. En el caso de FUNDASAL (2012) esto representa capacitar a unas 1,200 personas por año. A esto habría que agregar la capacitación por parte de otras ONG como HPH y FUSAI.

Sin embargo, ante la oferta limitada de programas de formación técnica, sigue siendo muy frecuente la formación a través de canales más tradicionales, como los sistemas de aprendices, notablemente para pasar de

auxiliar de obra a albañil y de este a maestro de obra. Es decir, no hay un proceso sistematizado, homologable y controlado de la formación técnica. Ello constituye un reto crítico de cara a mejorar la calidad de la construcción de vivienda en el país, particularmente en los procesos de autoconstrucción cuando las familias contratan a un técnico para la realización de mejoras, ampliaciones o reparaciones de sus viviendas.

Recuadro 5. Programas de capacitación del ISCYC

El ISCYC es un institución privada que busca “investigar, desarrollar y promover un mejor y más eficiente uso de los cementos, agregados, concretos hidráulico, sus aplicaciones y derivados”. Ofrece programas de capacitación regulares, incluyendo certificación en ocho categorías: 1. Laboratorio del concreto; 2. Fundamentos del concreto; 3. Pavimentos; 4. Vivienda; 5. Obras viales; 6. Espacio público; 7. Pisos de concreto; 8. Edificaciones.

El instituto también ofrece servicios de asesoría técnica en auscultación de estructuras, diseño de pavimentos, diagnóstico de patologías estructurales, y estrategias de reparación y diseño de estructuras específicas. También posee un centro de investigaciones que incluye un laboratorio capaz de realizar investigación de agregados para concreto, cementos, morteros y estudios de suelo.

El ISCYC ha publicado 62 números de su revista periódica para difundir información relevante acerca del uso del cemento y del concreto en la construcción.

Fuente: Elaboración propia con base en ISCYC (2012).

8.2.4 La formación en políticas públicas

Por último, conviene revisar los vacíos en términos de formación de capacidades directamente relacionadas con la formulación de políticas públicas asociadas al sector vivienda. Estas capacidades están relacionadas a varios de los temas tratados en este estudio: financiamiento, suelo, infraestructura y construcción. En el país no existen programas formales o explícitos de formación profesional en cualquiera de estos temas. Con el objetivo de identificar la formación de los principales funcionarios públicos del sector, se analizó el perfil de los cargos directivos más importantes en las cuatro instituciones claves para la vivienda: VMVDU, ILP, FONAVIPO y FSV (tabla 51). Vale mencionar que el Viceministro de Vivienda ejerce la presidencia del ILP y del FONAVIPO.

Tabla 51. Perfil de ejecutivos en instituciones públicas claves del sector de la vivienda

Institución	Puestos ejecutivos*	Maestría	Licenciatura (ingeniería/arquitectura)	Otro	Mujeres
VMVDU	9	2	7	-	2
FSV	10	5	5	-	1
FONAVIPO	5	3	1	1	2
ILP	3	1	2	-	1
Total	27	11	15	1	6

*Se han considerado puestos ejecutivos, direcciones y gerencias.
Fuente: Elaboración propia con base en VMVDU, FSV, FONAVIPO e ILP (2012).

Los datos indican que entre los 27 funcionarios de mayor jerarquía en el sector de vivienda, 11 tienen grado de maestría (40%), 9 de las cuales son en áreas financieras o de administración de empresas y 2 en áreas urbanísticas. El resto cuenta con grados de licenciatura, usualmente arquitectura, ingeniería civil, derecho, economía y otros. Por otra parte es notable el desbalance de género en estos puestos directivos, ya que solo el 22% de los mismos están ocupados por mujeres. A partir de los datos de directivos con posgrado es posible identificar los programas oficiales servidos en el país potencialmente relacionados con el sector de la vivienda, según tabla 52.

Estos cuatro programas representan el 29.3% de la población de programas de posgrado del país y el 23.6% de la población femenina. Es notable el predominio masculino en prácticamente todos los programas, así como el peso dominante de los temas relacionados con los aspectos administrativos y financieros, en contraste con la ausencia total de temas relacionados con los aspectos urbanísticos, sociales y de infraestructura. Cuando se hace un análisis más detallado de los contenidos de estos programas, llama la atención que no existe una mención explícita del tema de la vivienda, ni desde su aspecto administrativo ni financiero. Por ello, esta formación especializada no puede abonar más

que de forma tangencial a la formulación de mejores políticas públicas para el sector.

Los programas de ciencias políticas y administración pública están enfocados en gran medida al ciclo de formación de la política pública y a su articulación con el marco legal e institucional. Sin embargo, tampoco existe una mención específica al tema de la vivienda, por lo que, a pesar de su pertinencia, también tienen un impacto limitado en el sector. Por esa razón, la formación de especialistas en cualquiera de las materias asociadas a la temática habitacional en el país depende de programas internacionales realizados fuera de El Salvador, lo que constituye una de las debilidades estructurales del sector vivienda.

En ese marco se destacan vacíos más específicos. En el caso de las políticas de suelo, estas han estado casi ausentes de las políticas de vivienda e incluso de la literatura académica (Lungo, 2001). Muestra de ello es la inexistencia de bases de datos importantes sobre los precios de la tierra y del mismo impuesto predial.

En todo caso, se puede mencionar el esfuerzo a nivel de cursos de especialización realizado en el país o en Centroamérica con el apoyo del Programa

Tabla 52. Programas de formación relacionados con las políticas públicas de vivienda

N.º	Programas	Estudiantes	Mujeres	%	Instituciones
1	Maestría en Administración de Empresas	383	151	39.4	4
2	Maestría en Finanzas	256	91	35.5	3
3	Maestría en Ciencias Políticas	34	14	41.2	1
4	Maestría en administración pública	14	8	57.1	1
	Total	687	264	38.4	

Fuente: Elaboración propia con base en MINED (2009).

Latinoamericano del LILP de los Estados Unidos. Se estima que en los últimos cinco años han recibido formación al menos sesenta profesionales salvadoreños en temas como mercados informales de suelo, impuesto predial y políticas de suelo en general (Marín, 2012).

Un segundo tema crítico es el escaso desarrollo tecnológico y la poca innovación e investigación propia sobre la industria de la construcción o el diseño y construcción de vivienda social. Después de los terremotos de 2001, es notable el esfuerzo del proyecto de vivienda sismorresistente y de creación de nuevas normas estructurales, denominado “Taishin”, el cual ha sido promovido por la agencia JICA en asocio con varias universidades, FUNDASAL y el VMVDU.

En este marco, se ha realizado un importante esfuerzo de investigación en lo concerniente a sistemas constructivos y estructurales para la vivienda social, que ha facilitado equipar los laboratorios de estructuras de la UES y la UCA. El proyecto ha permitido también producir manuales técnicos para la construcción de vivienda social con sistemas convencionales como bloque de concreto y bloque panel, y otros sistemas más vernáculos como adobe mejorado.

Además, desde 2008 el MINED y el Vice ministerio de Ciencia y Tecnología, por medio del Fondo de Investigación de Educación Superior (FIES), ha promovido proyectos de investigación relacionados con tecnologías vinculadas a la vivienda, tales como el que se titula *Uso de acero en la estructuración de paredes de 10 cm de espesor*, realizado por la UCA, y *Cubiertas para el almacenamiento y reciclaje de aguas lluvias*, realizado por la Universidad Tecnológica (UTECH). En el recuadro 6, se describen diferentes investigaciones sobre vivienda realizadas por la UCA.

8.3 ALGUNAS CONCLUSIONES

De todo lo anterior, es posible obtener tres grandes conclusiones respecto a la capacidad instalada en El Salvador de cara al desarrollo del sector vivienda, las cuales se relacionan entre sí y plantean importantes desafíos a futuro tanto para la formulación como para la implementación de nuevas políticas públicas. Estos desafíos atañen a todos los actores involucrados: el Estado, las empresas privadas, los profesionales, los trabajadores de la industria e incluso las familias.

- a. En El Salvador, la formación profesional a nivel universitario relativa al tema de la vivienda está dominada por dos profesiones: arquitectura e ingeniería civil, las cuales cuentan con más de 5,300 estudiantes (MINED, 2009). En arquitectura,

existe efectivamente un abordaje de los temas de vivienda, urbanismo y construcción, mientras que en ingeniería pesan los temas constructivos y de infraestructuras de servicio.

Es notable la falta de desarrollo de las disciplinas más científicas, como geología, hidrología o geografía, y la inexistencia de programas de posgrado, a nivel local, en temas como planificación urbana, hidráulica, dirección de obras o infraestructuras especializadas. Unido a las debilidades del sistema de educación superior del país, esto impone importantes obstáculos técnicos de cara a una producción de vivienda más eficiente, de mejor calidad, accesible y adaptada a las condiciones nacionales. A ello tampoco contribuye la débil organización gremial, por lo que las asociaciones profesionales difícilmente pueden cumplir con un rol de control de calidad del ejercicio profesional.

Recuadro 6. Investigación sobre la vivienda por la UCA

Desde 2007 la UCA, junto a otros aliados, ha hecho esfuerzos por investigar diversas dimensiones del sector de vivienda en El Salvador:

- a. *Uso de acero en la estructuración de paredes de 10 cm de espesor (2007–2009), a cargo del Departamento de Mecánica Estructural. Fue financiada por el MINED, a través del FIES, por US\$75,000. El proyecto incluyó el diseño de módulos habitacionales en condiciones de máxima economía, utilizando un sistema no normado internacionalmente.*
- b. *Taishin: resistencia sísmica de siete sistemas constructivos en El Salvador (2004–2012), a cargo del Departamento de Mecánica Estructural. Esta investigación fue financiada por JICA, con US\$1.5 millones, con la participación del VMVDU, FUNDASAL y UES. En el marco del proyecto, se construyó el Laboratorio de Estructuras Grandes de la UCA para realizar pruebas sísmicas a modelos a escala real y producir la respectiva normativa de construcción.*
- c. *Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador, a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Fue financiada por el LILP de Estados Unidos y la UCA por US\$20,000. La investigación busca comprender el modelo de gestión, adquisición de suelo, provisión de infraestructura y estrategias de comercialización del Grupo Roble.*

- d. *La provisión de suelo para las familias de menores recursos en El Salvador, el caso de ARGOZ, S. A. (2010–2011), a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Fue financiada por el LILPy la UCA, por US\$30,000. La investigación busca caracterizar las operaciones de parcelación de la mayor empresa lotificadora del país en el contexto de sus relaciones con el Estado, los terratenientes, las familias lotehabientes (que quiere decir?) y otras empresas privadas.*
- e. *Sistema constructivo sostenible: lodo de celulosa y madera (2010–2012), a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Fue financiada por la UCA con colaboración de Kimberly Clark de Centroamérica, S. A., por US\$15,000. La investigación busca analizar la viabilidad técnica de producir bloques de concreto con lodo de celulosa —un material de desecho de la industria del papel— para fabricar bloques más livianos, estructuralmente funcionales y eficientes térmicamente.*
- f. *Provisión de vivienda accesible en El Salvador, el caso de las ONG de vivienda: FUNDASAL (2012–2013), a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Es financiada por el LILP (Estados Unidos) y la UCA por US\$20,000. La investigación busca analizar el concepto de “producción social del hábitat” y reconocer los diversos modelos implementados por la institución para proveer vivienda a las familias de menores recursos en el país.*

Fuente: *Elaboración propia con base en datos de la UCA.*

Esta situación atañe al Estado en varios campos: primero porque, a través de la UES, juega un papel fundamental en la oferta de programas de pregrado y posgrado, pero también como regulador y promotor indirecto de las actividades de los privados, particularmente de las universidades privadas. De igual forma, el Estado está obligado a registrar y fiscalizar el ejercicio profesional de estas carreras. Por último, la débil especialización implica la necesidad de facilitar el acceso a programas de posgrado fuera del país en los temas antes mencionados, función en la que la iniciativa privada también podría jugar un rol.

- b. La formación formal de nivel técnico en el país en el sector construcción es todavía demasiado escasa,

apenas 360 estudiantes (MINED, 2009), sobre todo si se le compara con el número de profesionales en ingeniería civil y arquitectura, y con la cantidad de personas ocupadas en la industria: más de 130,000 (DIGESTYC, 2008). Esto es particularmente grave para la correcta realización de los numerosos oficios técnicos relacionados con la construcción de vivienda e infraestructura.

Prácticamente no existen programas formales de formación de mano de obra especializada, aunque hay diversas iniciativas que apuntan a suplir esta necesidad (INSAFORP, ISCYC, UES, FUNDASAL). Por ello, la formación tradicional de maestro-aprendiz subsiste, con las debilidades que esto significa en términos de confiabilidad, homologación de procedimientos y posibilidad de innovación. Esto representa un desafío central para la empresa privada constructora de viviendas, la cual, como se explicó, ha intentado crear programas de estudios debidamente supervisados y acreditados, aunque todavía sin mayor éxito (CASALCO). Esta situación también impone un reto especial para los trabajadores del sector de la construcción, ya que a través de su capacitación continua están llamados a adquirir un rol más protagónico en la industria y mejorar sus propias condiciones de vida. De igual manera, los profesionales requieren, necesariamente para un ejercicio de mayor calidad, de trabajadores y empleados de campo mejor formados.

- c. Por último, es claro que en El Salvador existen al menos dos obstáculos críticos para la formulación y ejecución de políticas públicas de vivienda. Primero, la falta de formación especializada en áreas como financiamiento, institucionalidad, legalidad, suelo, infraestructura y construcción, lo cual limita o vuelve más frágiles las políticas públicas. En los programas de posgrado de administración de empresas y finanzas, que son los más frecuentes entre los funcionarios públicos, no se han detectado contenidos explícitos relativos a la vivienda.

El segundo obstáculo es la escasa producción de conocimiento sobre tecnologías, materiales y sistemas constructivos apropiados para el país, aunque existen esfuerzos novedosos como los de la UCA, la UES y el ISCYC. Ello está directamente relacionado a las problemáticas del sistema de educación superior, sobre todo a la escasa inversión en investigación: US\$2.9 millones en 2011 (USAID). Por lo tanto, este demanda la intervención del Estado y de la empresa privada como promotores de la investigación científica, y de la población como principal demandante o usuaria de esa nueva producción.

8.4 ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES

Resulta claro que los diversos actores involucrados en el sector vivienda están llamados a realizar una importante labor para fortalecer las capacidades locales como condición indispensable para nuevos saltos de calidad en el diseño, la construcción y la operación de proyectos habitacionales y de infraestructuras de servicio, así como en la formulación de políticas públicas. Adelante se presentan algunas recomendaciones para el fortalecimiento de esas capacidades de cara al Estado, la empresa privada y la sociedad civil.

- a. *La formación académica.* Desde el punto de vista de la formación profesional, la UES está llamada a jugar un papel determinante a través de la promoción de nuevos programas de corte científico en áreas como la geografía y la geología, indispensables de cara a una gestión más informada de los riesgos ambientales y que por su reducida escala parece difícil que puedan ser asumidos por las universidades privadas. Esto es igualmente válido para los programas técnicos. En el ámbito de los estudios de posgrado en especialidades como la hidrología, la ingeniería sanitaria, la ingeniería estructural, la agrimensura y la planificación territorial, es más evidente visualizar la participación del sistema privado.
- b. *La vivienda como disciplina transversal.* Otra línea de acción puede orientarse a favorecer la mirada transversal sobre los problemas de vivienda, ciudad y territorio, de tal forma que disciplinas tradicionales como economía, sociología y administración de empresas tengan un acercamiento al tema, desde su particularidad. Al final, programas más especializados a nivel de doctorado en cualquiera de estas disciplinas necesariamente requerirán de estudios fuera del país, para lo cual el montaje de programas de becas, como los que se encuentra diseñando el Vice ministerio de Ciencia y Tecnología, parecen indispensables.
- c. *La innovación en el sector habitacional.* En esa misma línea, el Estado también puede jugar un rol crítico como promotor de esfuerzos de innovación en temas relacionados con la ciudad y la vivienda. Esto significa, por un lado, facilitar recursos para realizar investigación pertinente en materiales, sistemas constructivos y procesos de normalización; y por otro, favorecer nuevos modelos de gestión, construcción y provisión de infraestructura, en sus propios proyectos habitacionales. La experiencia del proyecto Taishin puede ser un buen referente en esta dirección. Esto significa convertir la vivienda, particularmente la de tipo social, en tema abierto al diseño y a la creatividad.
- d. *El marco regulatorio de la capacitación.* El Estado salvadoreño está llamado a jugar un papel en la regulación del ejercicio profesional de aquellas disciplinas vinculadas al mundo de la construcción. Esta regulación es esencial en al menos tres niveles: (a) asegurar la responsabilidad profesional de cara a promotores, usuarios y medio ambiente; (b) promover la continua capacitación y actualización de los profesionales; y (c) estandarizar procesos y trámites.
- e. *El papel de la empresa privada.* La empresa privada nacional tiene tres roles críticos de cara al fortalecimiento de capacidades. Primero, con el apoyo del Estado y la participación de los trabajadores, la empresa privada es la principal llamada a promover y aprovechar el fortalecimiento de los procesos de capacitación técnica de los trabajadores de la industria. Esto significa una inversión en formación de personal de campo y mano de obra especializada, lo cual puede redundar en mejora de la calidad, la eficiencia y la productividad de las empresas. En segundo término, la empresa privada debe estar más abierta a la colaboración con el mundo académico, particularmente de cara a programas sistemáticos de entrenamiento y pasantía; y a una mayor apertura a las eventuales innovaciones de materiales, sistemas y procesos desarrollados en las universidades. Finalmente, por su peso en el sistema de educación superior salvadoreño, las universidades privadas también deben jugar un rol tanto para la generación de nuevos programas de especialidad, como para adoptar una visión más transdisciplinaria de los temas de vivienda, ciudad y territorio, además del consabido esfuerzo de investigación y especialización de sus plantas docentes.
- f. *El papel de los gremios.* Los gremios profesionales tienen un rol que jugar en el fortalecimiento de capacidades del sector vivienda, sobre todo por su necesaria participación en los procesos de regulación del ejercicio profesional, particularmente en los casos de ingeniería civil y arquitectura. Los gremios tienen un papel como propulsores de nuevos enfoques y formas de diseñar e implementar políticas, programas y proyectos.
- g. *Las ONG y la sociedad civil.* Por último, la sociedad civil puede cumplir una función importante en dos sentidos. Primero, el rico tejido de las ONG existentes en El Salvador constituye un campo propicio para favorecer la experimentación tanto a nivel de tecnologías, materiales, sistemas constructivos e instalaciones, como de formas de gestión, operación de los proyectos y participación de los usuarios. Dicha experimentación, como ya ha sucedido en El Salvador, podría estar a la base

de prácticas más generalizadas. Esto obliga a pensar una relación más estrecha entre estas organizaciones y el Estado, que debería estar interesado en aprender de tales prácticas. Esto también es válido para la empresa privada. Segundo, y tal vez más importante en el marco de un cambio de modelo, es la promoción de un mayor protagonismo y la capacitación de las familias usuarias de la vivienda. Esto tiene que ver con esfuerzos de organización comunitaria y de participación en el diseño, la ejecución y la administración de proyectos, y finalmente, con el control de calidad y la toma de decisiones acerca de su propia vivienda.

1. Matriz de limitaciones identificadas del sector habitacional

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
A. Marco institucional y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de institución a nivel ministerial para la gestión del sector. • Falta una política de Estado para el desarrollo eficiente y equitativo del sector de la vivienda, suelo e infraestructura. • Existe una débil y fragmentada relación entre las diferentes instituciones de gobierno, privadas, ONG, civiles, etc. • No se ha elaborado un diagnóstico sectorial por parte del Estado ni la academia, pero sí por FUNDASAL. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta con un marco regulatorio para el financiamiento de la vivienda (excepto el de la SSF). • Existe poca integración de las instituciones financieras que proveen el financiamiento de corto y largo plazo. • Existe duplicidad de esfuerzos en algunas entidades financieras por atender el mismo segmento. • Las microfinancieras se ven limitadas en su capacidad patrimonial para hacer frente a la demanda creciente. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una institución dedicada a gestionar la propiedad pública de suelo, lo que dificulta su movilización estratégica de la producción de suelo urbanizado. • Faltan experiencias de coordinación interinstitucional en torno a la gestión del suelo. • Existe un vacío legal con respecto a las lotificaciones (antes de la nueva LELPUH). 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe dispersión del marco regulatorio de los diversos sectores. • Ausencia de ley de agua potable y de aguas residuales. • Falta de claridad de competencias y requerimientos de cada institución. • Deficiente coordinación del GOES y municipios en infraestructura. • Falta aprobación de ley de asocio público-privado y de público-público para gestionar la infraestructura local. • Trámites y procesos complejos para la obtención de los servicios urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de acuerdos entre sectores público y privado en materia de calidad y precio de materiales. • Insuficiente reconocimiento del papel económico y en la generación de empleo del sector construcción. • Encarecimiento del costo de urbanización y vivienda por exigencias en el tipo de material y especificaciones en las licitaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa capacidad institucional y de incentivos para la capacitación de la mano de obra en la construcción. • Poco involucramiento de instituciones gubernamentales y académicas en la formación en la industria de la construcción.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
B. Políticas	<ul style="list-style-type: none"> No existe política integral de Estado con metas para la reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, y que abarque el desarrollo territorial, los subsidios, el acceso al financiamiento y la armonización de leyes y reglamentos. Se cuenta con programas y planes de gobierno en el período que actúa determinada administración. 	<ul style="list-style-type: none"> No existe un sistema de ahorro y de capitalización individual destinado a la adquisición o mejoramiento de la vivienda. Falta claridad en la regulación para la promoción del financiamiento de la vivienda, lo que genera una limitación entre la oferta y demanda de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Se carece de política pública de producción de suelo para la vivienda, en especial para los sectores de menores ingresos (como la hay en Colombia y Chile). Aunque el AMSS posee un diagnóstico para la formulación de una política de gestión de suelo, los municipios carecen de políticas de gestión del suelo en general; y para la vivienda de interés social, en particular. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de políticas de coordinación de infraestructura entre las entidades públicas, locales y privadas. Falta de prioridad en los planes de gobierno y municipios para la producción y el mejoramiento de infraestructura para la vivienda. Limitada política que promueva el financiamiento sostenible de la infraestructura. Falta de política integral para la introducción de servicios básicos de infraestructura en los asentamientos urbanos populares. 	<ul style="list-style-type: none"> Pocos incentivos fiscales para la producción de materiales de construcción de bajo costo. No hay políticas de regulación de precios en el mercado, especialmente para la vivienda de interés social. Existen regulaciones débiles sobre la calidad de materiales de construcción. Hay pocos incentivos para la innovación en materiales de construcción tradicionales y no tradicionales sustentables. 	<ul style="list-style-type: none"> No toda la mano de obra de la construcción está afiliada al sistema del seguro social y al sistema de pensiones. Con excepción del ITCA y la UES, no hay un instituto de formación de obreros y maestros de obra del sector. Con excepción de proyectos específicos (FISDL o FOVIAL), falta una política de empleo temporal para trabajadores de la construcción.
C. Marco regulatorio y legal	<ul style="list-style-type: none"> Existe un marco regulatorio disperso y no integrado, lo que contribuye a una mezcla de roles en instituciones públicas. La burocracia y los trámites de permisos elevan los costos de producción de soluciones habitacionales. Existencia de leyes no acordes a las necesidades que demanda el mercado habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Poca articulación de los marcos normativos de financiamiento de entidades (VMVDU, MARN OPAMSS y municipios) con injerencia en el mercado habitacional. Falta de actualización de leyes (y mejora de algunas) que permitan inclusión financiera para familias de menores ingresos y del sector informal. Falta legislación para la movilización de recursos, como impuestos a la propiedad inmobiliaria, la contribución por mejoras y la prescripción. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de desarrollo del principio constitucional de "propiedad privada en función social". Inexistencia de legislación específica sobre el suelo como instrumento de gestión de vivienda social (como en Brasil y Chile). Inexistencia de reglamento de ordenamiento territorial, lotificaciones o vivienda. Falta actualizar normas y estándares urbanísticos como ocupación de suelo, edificabilidad y generación de espacio público de escala urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de institución que integre las normativas y reglamentación de infraestructura. Falta modernizar marco regulatorio para el sector hídrico y el sector de transporte (como existe en el de energía). Falta revisar estándares mínimos de infraestructura y servicios para la vivienda de interés social. Faltan mecanismos para mantenimiento de drenajes pluviales. Falta de incentivos para programas/proyectos amigables con el medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Inexistencia de procedimiento ágil que norme y supervise la producción de materiales de construcción. Falta de normatividad adecuada para los materiales de construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de leyes y de reglamentos que normen la capacitación de la mano de obra de la construcción. Inexistencia de enfoque de género dentro de los procesos de contratación de obras. Falta marco regulatorio para trabajo a tiempo parcial de la mano de obra de la construcción. Baja capacitación e inexistencia de capacitación de la mano de obra en la construcción.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
D. Oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de incentivos y bajo acceso a flujos de capital financiero para los productores de vivienda de interés social. • Falta de coordinación entre la inversión en infraestructura pública, la oferta del suelo y la construcción de la vivienda de interés social. • Ausencia de marco regulatorio para incentivar la innovación y las mejoras de tecnologías en los procesos constructivos, lo que incide en los costos de producción de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitación de la oferta crediticia por costo de fondo de financieras versus el riesgo que representan estas operaciones. • Rigidización de políticas de riesgos debido a la crisis financiera internacional y la internacionalización de la banca. • Limitación del sector microfinanciero debido a su reducido fondo patrimonial, lo que dificulta la ampliación del sistema. • Inadecuada asistencia técnica para apoyar a familias en la adquisición y el mejoramiento de una vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe oferta pública de suelo urbanizado para la vivienda social (como en Chile, Colombia y Brasil), por lo que dominan las formas privadas. • Existe una abundante oferta de suelo "suburbanizado" por medio de lotificaciones que no obedecen a criterios de planificación territorial, cuya consolidación se prolonga en el tiempo y sus costos a la sociedad son elevados. • El sector privado viviendista debe asumir la totalidad de los costos de urbanización del suelo trasladando esos costos al consumidor final. 	<ul style="list-style-type: none"> • El suministro de servicios básicos es limitado o localizado a grandes distancias. • Con excepción de una línea reciente del BANDESAL, la oferta de financiamiento para infraestructura por parte del Estado es limitada. • Falta visión integral de desarrollo de la infraestructura para vivienda. • La oferta de infraestructura depende del sector y la priorización institucional, no necesariamente en aras de la vivienda adecuada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen cuasi monopolios y pocos proveedores de materiales de construcción, lo que genera falta de competencia y precios altos. • Exceso de tiempo en la obtención de permisos para la construcción de viviendas. • La fluctuación de los precios del petróleo y otros insumos encarecen de forma periódica los materiales de construcción y las viviendas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacitación de la mano de obra en las empresas constructoras en el sector formal y en el informal. • Mínima incorporación de mujeres en la industria de la construcción. • Faltan incentivos del gobierno hacia la capacitación de la mano de obra, por ejemplo el pago por parte del Estado del día de capacitación a los obreros.
E. Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta con una política sostenible de subsidios, lo que limita una demanda fortalecida. • La ausencia de un sistema de ahorro voluntario y no voluntario incide en que se cuente con una débil demanda. • Falta de apoyo a la capacidad productiva de las familias, de modo que les permitan obtener mayores ingresos y poder ser sujetos aptos para la obtención de créditos destinados a la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos insuficientes para obtener un financiamiento para adquirir una vivienda. • Sobreendeudamiento de familias afecta la calificación inadecuada de riesgo, lo que restringe el financiamiento. • La ausencia de políticas sostenibles financieras para un programa de ahorro, subsidio y crédito. • Ingresos insuficientes para adquirir una vivienda digna para aquellas personas de menos de cuatro salarios mínimos. • Los requisitos de financiamiento no están acordes al mercado en cuanto a primas, ingresos, garantías, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • La demanda de suelo para la vivienda es heterogénea por la estructura de los hogares, la capacidad económica de las familias y la ubicación en el territorio. • Predomina y se promueve oficialmente la propiedad privada de suelo como única vía para acceder al mismo, aunque una parte de los hogares depende del alquiler y de la ocupación "gratuita". 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de infraestructura completa elevados para acceder a los servicios básicos. • Débiles redes sociales para organizarse como sociedad civil y gestionar infraestructuras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen todavía materiales de construcción de baja calidad que se venden en el mercado. • Con excepción de casos puntuales como Holcim e Integral, hay difícil acceso al crédito para compradores de materiales de construcción. • Las personas con dos o menos salarios mínimos no pueden acceder a vivienda digna. • Precios de materiales muy altos cuando se compra al por menor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se tiene una alta demanda insatisfecha de mano de obra de alta calidad, por parte de las personas que quieren construir o mejorar una vivienda. • No hay opciones de capacitación para mano de obra de forma independiente que la haga poseer más capacidad para realizar obras de mejoramiento.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
F. Instrumentos de gestión y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de planes de desarrollo del sector habitacional a mediano y largo plazos. • Falta de modernización del VMVDU y otras instituciones encargadas del desarrollo habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta potencializar y gestionar mayores recursos económicos para que puedan apoyar adecuadamente al sector habitacional de bajos ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay mecanismos que faciliten la producción o reserva de suelo para la vivienda social. • Con excepción de proyectos puntuales de ONG y dos préstamos del BID, no hay un programa integral de regularización de asentamientos. • Falta de apoyo a formas flexibles de acceso al suelo en gran escala, v. gr. alquiler con promesa de venta. • El sector público y las ONG han utilizado “el bien de familia” solo puntualmente. • El desarrollo de formas comunitarias o colectivas de propiedad de suelo es incipiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en orientaciones políticas coyunturales de gestión de infraestructura. • Poca coordinación en los programas de financiamiento para la provisión de infraestructura de manera que sean programas integrales en apoyo al desarrollo de suelo y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen portales en el Internet que muestren abiertamente la oferta de materiales de construcción, de modo que se transparente el tema de precios y oferta. • Falta de agilización de trámites por medio de la ventanilla única para permisos de construcción. • Falta unificar criterios de aprobación de proyectos habitacionales en los gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se carece de instrumentos para verificar y obligar a pagar al menos las prestaciones de ley para la mano de obra, en particular del sector informal.
G. Capacidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad técnica limitada del personal de las instituciones, lo que genera criterios subjetivos, procesos burocráticos, generando plazos más largos de autorización. • Inexistencia de planes de capacitación y de actualización de leyes y políticas para el recurso humano que está al frente de los diferentes procesos vinculados al sector vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad institucional limitada por el costo de recursos y el plazo que no está acorde a la demanda. • Existe poca atención al sector informal. • Insuficiente atención a los nacionales que viven en el exterior como fuente de financiamiento para la compra y mejora de lotes, servicios y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca formación académica y limitada experiencia práctica en torno a instrumentos de gestión de suelo para la producción de vivienda. • Limitada capacidad del Estado para proveer infraestructura y producir suelo servido para la vivienda de interés social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta mejorar la capacidad técnica y capacitar la mano de obra (técnicos). • Falta de adaptación de manuales y reglamentos técnicos por adopción de otros similares bajo normativas internacionales. • Falta de recursos físicos (computadoras, programas) y equipos técnicos desactualizados en las instituciones de infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de vacíos legales sobre la responsabilidad de cada uno de los procesos para los trámites. • Falta impulsar programas que promuevan en el mercado una competencia real de precios de materiales de construcción. • No existe una reducción de impuesto en materiales para la vivienda de interés social. • Falta acceso al financiamiento flexible para investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen escuelas o instituciones que capaciten a la mano de obra para aprender nuevas tecnologías, pues se sigue construyendo de la manera tradicional.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
H. Asequibilidad y relación precio-ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Limitados ingresos de las familias y ausencia de programas de apoyo para mejora de los ingresos, lo que afecta de forma negativa la asequibilidad a un mejor hábitat. • El componente de suelo servido se vuelve un bien costoso para el desarrollo de proyectos de vivienda social, afectando directamente la inversión con sobrecostos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido al alto riesgo que representan los créditos para las instituciones financieras, estos resultan altos en comparación a los ingresos familiares. • En la asesoría técnica necesaria para el microfinanciamiento, el valor del crédito se ve afectado por estos sobrecostos. • La falta de ingresos permanentes, el sobreendeudamiento, el incremento en los costos de vida y la inflación en los principales materiales de construcción reducen el margen para el mercado habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El suelo servido es escaso y su precio en el mercado es elevado en relación con la capacidad económica de la demanda. • Limitada capacidad del Estado para proveer infraestructura, como a la dispersión del marco regulatorio y la ausencia de mecanismos legales y fiscales que promuevan una oferta más amplia de suelo para la vivienda. • El suelo accesible es producido en ubicaciones periféricas y está infra-servido, lo que a la larga implica un esfuerzo continuo de regularización y de mayores costos a la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta desarrollar planes anuales de producción de suelo con infraestructura con asignación de los respectivos recursos. • Falta de política de acceso a suelo servido para la vivienda de interés social; solo está siendo provisto por los desarrolladores privados. • Falta de subsidios para infraestructura focalizados a las personas que tienen menores ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de los costos de construcción debido a la renta de las materias, lo que encarece las viviendas de interés social. • Los materiales para mejorar las viviendas precarias son caros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los salarios de la mano de obra son poco competitivos, por lo que a trabajadores también se les hace difícil acceder a una vivienda digna. • La capacitación debería incluir el tema de manejo del dinero para que los recursos monetarios no sean despilfarrados en vicios y artículos superfluos.

2. Matriz de acciones identificadas para el sector habitacional

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
A. Marco institucional y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano con el mandato de elaborar políticas, programas y metas, y fungir como coordinador de las instituciones públicas y privadas habitacionales. • Crear un Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano que incluya a las entidades involucradas en el sector. • Conformar Comités de Hábitat con los municipios, instituciones públicas y privadas, sociedad civil, centros de estudios, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la banca especializada en vivienda en la atención a la demanda y la oferta, sobre todo de interés social. • Crear mecanismos de coordinación y planificación de acciones para la atención eficaz de la población con demanda de vivienda, con los diferentes actores involucrados en el financiamiento. • Establecer mecanismos financieros para productos novedosos que respondan a las condiciones de la demanda, en especial aquella con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un proyecto estratégico urbano de movilización de tierra pública con fines habitacionales, con el fin de demostrar las potencialidades del suelo ocioso (por ej.: vivienda en el Centro Histórico de San Salvador). • Facilitar los mecanismos de transferencia de propiedad entre instituciones públicas con fines habitacionales. • Fomentar las juntas de compensación de terrenos (reajuste de tierras) para crear suelo urbanizado para uso mixto, similar a Colombia y Japón. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la Ley de Aguas, para la gestión del recurso hídrico y el manejo de aguas residuales. • Aprobar la Ley de Asocio Público-Privado para el financiamiento de infraestructura, clarificando competencias de cada sector y actualizando los reglamentos de las mismas. • Incluir los trámites para servicios en la ventanilla única para reducir la complejidad en la obtención de permisos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una política de calidad de materiales de construcción que garantice buenas prácticas de fabricación y colocación de materiales. • Crear incentivos institucionales para la construcción de vivienda social a los sectores más vulnerables. • Incentivar desde las instituciones nacionales la producción de materiales a través de micro o pequeñas empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear alianzas estratégicas entre el VMVDU y las universidades e institutos para la capacitación de la mano de obra de la construcción. • Acreditar institucionalmente la mano de obra especializada de construcción en el VMVDU. • Crear de un sistema de becas para la capacitación de obreros de la construcción.
B. Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover dentro de una política de vivienda el cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda. • Desarrollar una política para asentamientos de interés social con énfasis en la provisión de suelo urbanizado e infraestructura. En esta política deberá de fortalecerse el carácter subsidiario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un sistema de financiamiento sostenible que involucre la participación activa de las instituciones participantes en la vivienda. • Generar un sistema de ahorro y préstamo que permita fomentar la construcción y fortalecer la demanda, y dar sostenibilidad a la fuente de recursos. • Fortalecer el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua para financiar a un sector de población de bajo nivel de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir la producción y gestión pública de suelo urbanizado como componente clave en cualquier política habitacional, tanto a nivel nacional como municipal. • Dar continuidad a la formulación de una política metropolitana de gestión del suelo en el AMSS, como modelo para otras zonas urbanas. • Incorporar la tributación con base en suelo con el impuesto predial, en la política fiscal nacional y municipal, como en el resto de América Latina. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover políticas intersectoriales, interinstitucionales por medio del Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano. • Priorizar la producción de infraestructura para el sector vivienda social en los planes de los gobiernos central y municipal. • Preparar una política para asentamientos de interés social, con énfasis en la provisión de suelo urbanizado e infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear incentivos fiscales para la producción de materiales de bajo costo para la vivienda social. • Discutir, proponer y aprobar políticas de reducción de precios en el mercado, especialmente para la vivienda social. • Preparar incentivos para la innovación en materiales de construcción junto a centros de estudio y universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer seguridad social y cotización de pensiones para la mano de obra del sector. • Acreditar la mano de obra calificada en la industria de la construcción. • Crear una política de desempleo temporal para trabajadores de la construcción. • Crear incentivos para instituciones capacitadoras en la industria de la construcción para la formación de obreros.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
C. Marco regulatorio y marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el instrumento de calificación de subsidios habitacionales para las familias de menores recursos. • Consolidar al FSV como ente financiero de la vivienda social con la reducción a la exposición al riesgo financiero. • Dar impulso a la LODT como instrumento de planificación urbana, que permita generar suelo e infraestructura. • Realizar un estudio de factibilidad para nuevas contribuciones para el subsidio habitacional y el fondeo de corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear la regulación necesaria para fomentar los fondos de ahorro obligatorio para la vivienda como los de México. • Explorar la factibilidad de nuevos impuestos para el subsidio habitacional y el fondeo de corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir reglamentación de la LODT y LELPUH. • Aprobar una ley de vivienda que incluya mecanismos renovados que faciliten el acceso al suelo por la población de menores recursos. • Incluir parámetros de aprovechamiento del suelo como ocupación y edificabilidad, así como normas que faciliten la generación de espacios y equipamientos públicos de escala urbana o metropolitana. • Promover a nivel municipal el uso del mecanismo de "contribución especial" para financiar obras públicas vecinales, como en Colombia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y modernizar el marco regulatorio, derogando e incluyendo nuevos artículos a las leyes existentes. • Incluir incentivos en la normativa vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un marco regulatorio sobre la vivienda social y la facilitación de materiales de construcción para ese sector. • Formular un procedimiento que norme y supervise la producción de materiales de construcción. • Hacer efectiva la ventanilla única a nivel nacional para administrar los permisos de construcción. • Dar prioridad en la ventanilla única a la vivienda de interés social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear reglamentos que normen la capacitación de la mano de obra de construcción. • Garantizar a través del marco regulatorio la incorporación de mano de obra local con enfoque de género dentro de los procesos de contratación. • Crear un marco regulatorio para el trabajo a tiempo parcial de la mano de obra de la construcción.
D. Oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Formular mecanismos financieros para el desarrollo del suelo urbano, que contribuyan a la provisión de flujos de capital para los productores de vivienda. • Implementar la producción social del hábitat asistida técnicamente, fomentar las cooperativas de vivienda y promover el establecimiento de fideicomisos inmobiliarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer modelos de negocios que motiven a las instituciones financieras para financiar la vivienda por medio de la prospección de la demanda. • Generar mecanismos de financiamiento alternos como fondos de inversión y el fondeo en la bolsa de valores, para disminuir costos y ofrecer viviendas asequibles. • Dar impulso al desarrollo de los fideicomisos o fiducias inmobiliarias, que permita acercar la demanda con la oferta, como existen en Colombia y Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensayar programas públicos de generación de nuevo suelo urbanizado, además de experiencias de regularización en asentamientos precarios. • Avanzar en los procesos de regularización de lotificaciones y compensación pública por impactos negativos o incumplimiento de estándares. • Respaldar con reglamentos las regulaciones de planificación territorial para orientar los procesos privados de subdivisión de inmuebles. • Promover mecanismos tributarios y de planificación que tiendan a aumentar la oferta de suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear incentivos a desarrolladores privados para incrementar la oferta de infraestructura para suelo servido con el apoyo de BANDESAL. • Extender los programas de introducción de infraestructura en los asentamientos populares urbanos. • Fomentar la recuperación de plusvalías y la contribución por mejoras para los propietarios del suelo que se benefician de la obra pública. • Incrementar la oferta de servicios de agua potable y saneamiento a través de la participación de operadores descentralizados y juntas de agua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la competencia en la fabricación de materiales con apoyo a pequeñas y medianas empresas. • Ejecutar la ventanilla única a nivel nacional para la tramitación de los permisos de construcción. • Crear sistema de agregación de demanda para estimular la oferta de mejoramientos de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la creación de un centro de capacitación de mano de obra calificada desde las instituciones gubernamentales y el sector académico.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
E. Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el marco regulatorio para los mecanismos de subsidio a la demanda. • Analizar las propuestas de implementación de la ley de intereses preferenciales. • Desarrollar productos financieros para la canalización de remesas a la inversión en la compra y mejora de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar sistemas de ahorro previo-subsidio-crédito para la autogestión, para enfrentar compromisos de largo plazo. • Poner en marcha mecanismos como el leasing habitacional que ayuden al acceso de una vivienda para la población que no cuenta con los recursos para afrontar una deuda basada en un crédito hipotecario tradicional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer mecanismos flexibles de atención a la demanda de suelo urbanizado en términos de: dimensión, precio y ubicación en el territorio de terrenos con servicios. • Facilitar y ampliar los mecanismos públicos de crédito para la adquisición o arrendamiento de terrenos y construcción o mejora de viviendas. • Ampliar los mecanismos legales que aseguren la seguridad jurídica de la tenencia, aparte de la propiedad privada individual, tales como: propiedad colectiva, alquiler simple, "alquiler con promesa de venta". 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar las tasas por servicios y procurar el desarrollo sostenible de los servicios. • Fomentar el ahorro de recursos (energía, agua, desechos sólidos, etc.), a través de incentivos que promuevan la reducción, reutilización y reciclaje de los mismos. • Focalizar el subsidio a la demanda, de acuerdo a características de los asentamientos y al volumen del consumo de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir fluctuaciones en el mercado de los precios de materiales. • Crear un sistema de agregación de demanda para disminuir los precios de los materiales de construcción, especialmente para mejoramiento de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un centro de capacitación de mano de obra calificada desde las instituciones gubernamentales y el sector académico.
F. Instrumentos de gestión y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en la futura política de vivienda el derecho a la vivienda establecido en la Constitución y en los tratados internacionales. • Crear incentivos para un uso más eficiente de las remesas hacia el financiamiento de suelo, infraestructura y vivienda social en todo el territorio. • Considerar instrumentos que permitan el acceso a la vivienda a población vulnerable como población indígena, jóvenes y asentamientos en zonas de riesgo ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar los programas de financiamiento que estén enfocados en el trabajo desde la provisión de suelo, la infraestructura básica, hasta la construcción de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensayar mecanismos de gestión de suelo: (a) reserva de suelo para la vivienda social; (b) generación de vivienda "inclusiva"; (c) consolidación de suelo público para la vivienda; (d) venta preferencial de inmuebles a favor del Estado para fines de vivienda; (e) juntas de compensación obligatorias para la gestión de porciones amplias de suelo urbanizable; (f) regularización de asentamientos precarios, incluyendo la titulación masiva abierta a mecanismos alternativos a la propiedad privada individual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el financiamiento a proyectos de infraestructura y servicios urbanos vitales para el funcionamiento de los asentamientos, especialmente la provisión de agua y saneamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear portales en el Internet que muestren la oferta de materiales de construcción con la finalidad de transparentar la oferta. • Crear metodologías adecuadas para unificar criterios de aprobación de proyectos en los gobiernos locales. 	

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
G. Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar capacidades en aspectos no técnicos de la vivienda en el VM-VDU (sociología, derechos humanos, entre otros). • Desarrollar mecanismos para transferir conocimiento a las municipalidades para el desarrollo de planes en materia de vivienda social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar los fondos de garantías que permitan compartir el riesgo y que ayude a que se genere una reducción de los costos financieros de los créditos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar y apoyar nuevos programas de especialización a nivel de posgrado en planificación territorial, ingeniería hidráulica y sanitaria y otras afines al desarrollo urbano habitacional. • Construir capacidades en la administración pública para producir planes territoriales, instrumentos legales y proyectos de suelo urbanizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la capacidad técnica de profesionales y técnicos de la construcción con el ITCA, ITEXAL y gremiales como ASIA, ISC y CADES, a través de cursos especializados. • Desarrollar los manuales y reglamentos técnicos por adopción o adaptación de similares bajo normativas internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar programas que promuevan en el mercado una competencia real de precios. • Buscar formas de acceso a financiamiento flexible para investigación en nuevas tecnologías de materiales de construcción. 	
H. Asequibilidad y relación precio/ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Generar alianzas público-privadas para la inversión en vivienda, particularmente en inmuebles del Estado y en terrenos abandonados o subutilizados, que permitan una disminución en los costos de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar alianzas con proveedores de materiales para mejorar los precios que permitan mayor asequibilidad de la vivienda y las mejoras en su infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha mecanismos fiscales que promuevan una oferta más amplia de suelo (impuesto a los bienes inmuebles, tasas por servicios con base en suelo, recuperación de plusvalías generadas por decisiones administrativas del Estado). • Fortalecer el rol preventivo del Estado a nivel nacional y local de cara a la generación de suelo suburbanizado en condiciones precarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los servicios básicos, especialmente agua y saneamiento, pero incluir otros servicios como desechos sólidos y equipamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el encuentro de la demanda y la oferta a través de encuentros y ferias especiales para la vivienda social, para conocer los requerimientos de la demanda y las características de la oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la uniformización de los precios de la mano de obra a nivel nacional. • Incluir manejo del dinero en la capacitación para que este no sea despilfarrado en vicios y cosas superfluas.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, C. y Pleitez, W. (2003). *Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular* (1.a ed.). San Salvador, El Salvador: PNUD.

Alfaro Rodríguez, F. W.; Flores Flores, W. A. J.; y Orantes López, A. M. (2010). *¿Quiénes han sido los verdaderos beneficiarios de los subsidios al transporte público y energía eléctrica en El Salvador: 1990–2008?* Trabajo de graduación preparado para la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Antigua Cuscatlán, El Salvador.

Alvarado, C. (2004). *Diagnóstico técnico sobre el mercado de lotificaciones en áreas urbanas y rurales de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: CNR.

ANDA (2009). *Boletín Estadístico N.º 31 2009*. San Salvador: ANDA. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=8:&Itemid=115

_____. *Memoria de Labores 2009 y 2010*. San Salvador, El Salvador.

_____. (2010). *Boletín Estadístico N.º 32 2010*. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=8:&Itemid=115

_____. (2010, 25 de marzo). *Plan de trabajo. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados*. Recuperado el 9 de noviembre de 2012 en www.anda.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=143

_____. (2011). *Memoria de Labores 2010*. San Salvador, El Salvador.

_____. (2012). *Memoria de Labores 2011*. Recuperado el 8 de octubre de 2012 en http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1538:memoria-de-labores-2011&catid=84:institucion&Itemid=54

_____. (octubre de 1998). *Normas Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillados de Aguas Negra*. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en www.anda.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=5:&download=8:p-p&Itemid=115

Asociación Mundial para el Agua, capítulo Centroamérica (2012). *Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada*. Recuperado el 9 de diciembre de 2012 en http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/SituaciondelosRecursosHidricos.pdf

BANDESAL (2009–2010). *Memoria de Labores*. San Salvador, El Salvador.

Berti, G. y Ferrufino, C. (2009). *Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana*. San Salvador, El Salvador: Confederación Centroamericana para el Desarrollo Local.

BID (2009). *Parte V. Infraestructura. Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en www.opinandoenelsalvador.com/.../infraestructuraelsalvadorbid2009

_____. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.

_____ (2013). *Room for Development. Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.

Blanco, C. y Velásquez, C. (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana*. San Salvador: FUNDASAL y PNUD.

BM (1974). *El Salvador: Appraisal of a Sites and Services Project*. Report No. 473a-ES. Washington, D. C.

BM (1977). *El Salvador: Second Urban Development Project*. Report No. 1401a-ES. Washington, D. C.

_____ (2002) *La situación de los pobres con respecto a la prestación de servicios urbanos: el caso de tres ciudades centroamericanas*. Informe N.º 22590. Washington, D. C.

_____ (2010). *Crimen y violencia en Centroamérica*. Washington, D. C.

_____ (2010). *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. Washington, D. C.

CASALCO (2008). *Diagnóstico del sector construcción*. San Salvador. El Salvador.

_____ CASALCO (2011). *Evaluación de precio del hierro corrugado de 3/8" grado 40*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2013). *Informe Situacional Mensual de la Industria de la Construcción*. Febrero de 2013. Publicación mensual. San Salvador, El Salvador: CIEC.

Case, K. (2009). *Housing Markets and the Economy, Risk, Regulation and Policy*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. Massachusetts, USA.

CCVAH (2009). *Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos 2009–2012*. San Salvador, El Salvador: CCVAH, BCIE, SISCA, GTZ.

CDC (2010) *Telefonía fija: cuotas injustas y ganancias onerosas*. San Salvador, El Salvador: Centro para la Defensa del Consumidor.

_____ (2011). *Servicio de transporte público de pasajeros en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Centro para la Defensa del Consumidor.

CEPAL (1986). *El terremoto de 1986 en San Salvador: daños, repercusiones y ayuda requerida*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2001). *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010a). *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010b). *La economía del cambio climático en Centro América. Reporte Técnico 2011*. Recuperado el 14 de octubre de 2012 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/43925/2011-29-Cambio-climatico-RT-L1016web.pdf>

_____ (2011, 20 de octubre). *Centroamérica: estadísticas del subsector eléctrico, 2010*. México, D. F.: Naciones Unidas. Recuperado el 12 de noviembre de 2012 en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/44831/2011-Estad.subs.elect.-L.1039.pdf>

Cerritos, P. (1996). *Hacia una respuesta de gran alcance al problema del hábitat de los pobres en El Salvador. La experiencia de las lotificaciones de desarrollo progresivo*. San Salvador, El Salvador.

CNR (2011) *Memoria de Labores 2010*. San Salvador, El Salvador.

Código de Salud (1988). Decreto Legislativo N.º 955 del 28 de marzo de 1988. En Diario Oficial N.º 86, Tomo 299. San Salvador, El Salvador.

Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social (2007). *Seguridad y paz, un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.

CONAPO (2011). *Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social*. San Salvador, El Salvador.

CSV-ES (2006). *Diagnóstico de la vivienda en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Centro de Salud en la Vivienda.

DEE (2001). Acuerdo Legislativo N.º 27 del 11 de enero de 2001. San Salvador, El Salvador.

- De García, X. y De Palacios, M. (2008). *Conociendo más a los salvadoreños en Estados Unidos y sus remesas familiares*. Documento de trabajo N.º 2008-01. San Salvador, El Salvador: Departamento de Investigación Económica y Financiera, Banco Central de Reserva.
- DIGESTYC (2009). *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007*. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- _____ (2010). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009*. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- _____ (2012). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011*. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- DIGESTYC, VMVDU, (2010). *Déficit habitacional en El Salvador basado en censo de 2007*. San Salvador, El Salvador.
- Dirección General de Protección Civil de El Salvador. *Datos estadísticos de desastres naturales en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- DOE-UCA (2012). *Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planeamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- PADCO (1978). *Estudio de Desarrollo Urbano y Regional en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- ENADE VIII (2007). *Apuestas estratégicas para la competitividad y el desarrollo*. San Salvador, El Salvador: ANEP.
- ENADE X (2010). *Apuestas empleo, productividad y desarrollo*. San Salvador, El Salvador: ANEP.
- Equipo Consultor (2012). Taller de apertura. Estudio del Perfil del Sector Habitacional en el El Salvador, entendiendo cómo funciona el sector de la vivienda. San Salvador, El Salvador.
- Ferrufino, C. (2011). *Base de datos de precios de lotificaciones ARGOZ S. A.* Preparada para el Lincoln Institute of Land Policy. San Salvador, El Salvador.
- _____ (2011). La provisión de tierra accesible a los pobres por parte de los desarrolladores privados en El Salvador: el caso de ARGOZ SA. Informe de investigación para el Lincoln Institute of Land Policy. San Salvador, El Salvador.
- _____ (2012). *Los recursos de la producción arquitectónica en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Fundación AccesArte.
- Ferrufino, C.; Gutiérrez, S.; y Zeledón, A. (2005). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Una lectura desde la sociedad civil*. San Salvador: FUNDE.
- FISDL (2010). *Memoria de Labores 2010*. San Salvador, El Salvador: FISDL.
- _____ (2011). *Memoria de Labores 2011*. San Salvador, El Salvador: FISDL. Recuperado el 12 noviembre de 2012 en <http://www.fisdl.gob.sv>
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- FOMILENIO (septiembre de 2012). *Reduciendo la pobreza de la zona norte a través del crecimiento económico*. Recuperado el 12 noviembre de 2012 en <http://www.fomilenio.gob.sv/>
- FONAVIPO (2011). *Memoria de Labores 2011*. San Salvador, El Salvador.
- FOSALUD (2012). Fondo Solidario para la Salud. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.fosalud.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=326: listado-de-unidades-de-salud-apoyadas-por-fosalud-por-region-departamento-municipio-y-establecimiento&catid=107: unidades-de-salud&Itemid=282
- FSV (2011). *Informe sobre monitoreo de costos de materiales y precios unitarios en la construcción de vivienda en San Salvador, Santa Ana y San Miguel*. San Salvador, El Salvador: Fondo Social para la Vivienda.
- _____ *Memoria de Labores 2009 y 2010*. San Salvador, El Salvador: Fondo Social para la Vivienda.
- FUNDASAL (1976). *La vivienda popular urbana en El Salvador*. Ciudad Delgado, El Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.

_____ (2006). *Investigación sobre asentamientos populares urbanos en El Salvador*. Ciudad Delgado, El Salvador.

FUNDASAL, PNUD. (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

FUSADES (2008). *Recursos e infraestructura para la competitividad*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

_____ (2009). *Como está El Salvador. Análisis de FUSADES*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

_____ (2010). *Las instituciones democráticas en El Salvador II*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

Gallagher, J. et ál. (2000) *El Salvador. Guías para una propuesta de reforma tributaria municipal*. San Salvador, El Salvador: Dev Tech Systems-USAID.

Germanwatch (2011). *Global Climate Risk Index 2011*. Berlín, Alemania: Germanwatch e.V.

GOES (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010–2014*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.

_____ (2012). *El camino del cambio en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.

Gonzales Arrieta, G. M. (1999). Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas. *Revista de la CEPAL* N.º 69.

González, J. C. y Umaña, M. (septiembre de 1998). *Diagnóstico del transporte público de pasajeros en El Salvador*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012 en <http://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/articulos/cen221.php>

Harth, A.; Vega, R.; Marín M.; y Ferrufino, C. (2012). Resultados de talleres “Violencia, Seguridad Ciudadana y Vivienda”. Documento de trabajo. San Salvador, El Salvador.

Harth, A. (1978). *Towards Alternative Distributional Urban Strategies: A Critical Analysis of Urban Land, Shelter, Services and Housing Policy in El Salvador*. Tesis doctoral: Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts, USA.

Hernández, O. (2012). *Política Nacional de Vivienda. Programas y Proyectos*. Taller para el Estudio del Perfil del Sector Habitacional en El Salvador. San Salvador, El Salvador.

HPH (2011) *Memoria de Labores*. San Salvador, El Salvador: Hábitat para la Humanidad.

INSAFORP (2012). *Memoria de Labores 2011*. San Salvador, El Salvador.

Iraheta Flores, J. y Telles Suvillaga, C. (agosto de 2010). *Impacto de la política de vivienda en El Salvador en el período 1998–2009*. Antiguo Cuscatlán: Facultad de Ciencias Empresariales de la UCA.

ISSS (2010). *Anuario Estadístico 2009*. San Salvador, El Salvador.

IUDOP (2012). *Encuesta: Los salvadoreños en primer semestre 2012*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: IUDOP.

Juárez (2012). *Perfil teórico y jurídico del impuesto a los bienes inmuebles (predial) como política pública de descentralización fiscal para fomentar el desarrollo local en los municipios de El Salvador*. Tesis para optar el grado de Maestro en Desarrollo Local. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.

Ley de Carreteras y Caminos Vecinales (1969). En Diario Oficial N.º 196, Tomo 225.

Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (1966). En Diario Oficial N.º 189, Tomo 333.

Ley de Creación del Consejo Nacional de Energía (2007). En Diario Oficial N.º 181, Tomo 377.

Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (1961). En Diario Oficial N.º 191, Tomo 193. San Salvador. Recuperado el 10 de septiembre de 2012 en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf>

Ley de Medio Ambiente (1998). En Diario Oficial N.º 79, Tomo 339.

Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (1995). En Diario Oficial N.º 212, Tomo 329.

Ley del Fondo de Conservación Vial (2000). En Diario Oficial 237, Tomo 349.

- Ley General de Electricidad* (1996). En Diario Oficial N.º 201, Tomo 333.
- Lowy, F. (2007). *Costos, tablas y especificaciones para la construcción salvadoreña*. San Salvador, El Salvador.
- Lungo, M. (2000). *La tierra urbana*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA Editores.
- _____ (2001). Economía política de la vivienda en El Salvador. *Revista ECA* 633–634. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- _____ (2002). Economía política de la vivienda en El Salvador. *Revista ECA* 645. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- Lungo, M.; Chinchilla, R.; Oporto, F. (1996). *Cambio territorial y sustentabilidad en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: PRISMA.
- Manual del Constructor El Salvador* (2011). San Salvador, El Salvador.
- Marín, M. (2012). Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador. *Revista ECA* 730. Vol. 67. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- MARN (2006, 6 diciembre). *Segundo Censo Nacional de Desechos Sólidos Municipales MARN-BID 1209/OC-ES*. Recuperado en el 12 noviembre de 2012 en www.marn.gob.sv/.../segundo_censo_nac_des_solidos.pdf
- _____ (2010). *Plan para el Mejoramiento del Manejo de Desechos Sólidos en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos en El Salvador.
- _____ (2011, 18 de mayo). Notas Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado el 12 de noviembre de 2012 en http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=886:usaid-usepa-y-ministerio-de-medio-ambiente-presentan-manual-para-mejorar-manejo-de-aguas-residuales&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=227
- _____ (2012, 6 de diciembre). *ANDA, MARN y FISDL firman importantes convenios para ejecutar proyectos de agua potable y saneamiento*. Recuperado el 15 de diciembre de 2012 en http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1611:anda-marn-y-fisdld-firman-importantes-convenios-para-ejecutar-proyectos-de-agua-potable-y-saneamiento&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=227
- _____ (s. f.). *Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Recuperado el 8 de diciembre de 2012 en http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=174
- Marroquín, W. (2009). Gestión de riesgos con equidad de género: una propuesta metodológica. *Revista ECA* 720. Vol. 64. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- Méndez Román, A. (2010). *Sistematización del Fondo Revolviente de Vivienda (Fondo Pro Habitat) desde su inicio en junio de 1999 a junio 2009*. AMR Consultores.
- Merlos, R. et. ál. (2008). *Bloque de concreto con refuerzo integral. Proyecto de Cooperación Técnica "Mejoramiento de la Tecnología para la Construcción y Difusión de la Vivienda Popular sismorresistente"*. San Salvador, El Salvador: VMVDU-JICA.
- MH (2010). *Presupuesto general de la nación 2010*. Recuperado el 5 de octubre de 2012 en www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Temas/MesaFiscalCES/PanoramaGeneraldelPresupuesto2010Pact
- _____ (2011). *Presupuesto general de la Nación 2010*. Consulta el 5 de octubre de 2012 al sitio web institucional www.mh.gob.sv
- MINEC (2008). *VI Censo de Población y V de Vivienda, 2007*. Vol. I, Tomo VI: Hogar, Servicios Básicos. San Salvador.
- _____ (2010). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM)*. San Salvador: MINEC-Dirección General de Estadísticas y Censos.
- _____ (2011). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM)*. San Salvador: MINEC-Dirección General de Estadísticas y Censos.

MINED (20 de julio de 2011). *Memoria de Labores 2010–2011. Ministerio de Educación de la República de El Salvador*. Recuperado en noviembre de 2012 en <http://www.mined.gob.sv/index.php/descargas.html?task=viewcategory&catid=47>

_____ (2009). Resultados de la información estadística de instituciones de educación superior en El Salvador 2009. San Salvador, El Salvador: MINED.

MINSAL (18 de abril de 2012). *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, El Salvador*. Recuperado el 20 de noviembre de 2012 en <http://usam.salud.gob.sv/index.php/temas/programas-salud-ambiental/610>

_____ (2012). *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social*. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en <http://www.salud.gob.sv/index.php/contactenos/funcionarios/directores-hospitales>

MOPTVDU (2011). *Informe de Labores: 1 de junio 2010–31 de mayo de 2011*. San Salvador: MOPTVDU.

MOPTVDU (2009). *Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano*. Recuperado 11 de noviembre de 2012 en http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=163:datos-tecnicos&id=680:red-vial-el-salvador-2009&Itemid=60

MRREE (2012). *Memoria de Labores 2011–2012*. San Salvador, El Salvador.

ONU-Habitat (2006). *Instrucciones para la preparación de perfiles de vivienda*. Nairobi, Kenia.

OPAMSS (2010). *Base de datos de precios de la tierra en el AMSS preparada por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política de Desarrollo Urbano y Territorial*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política de Espacios Públicos*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política Ambiental*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política de Movilidad Urbana*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2011). *Determinación del impacto en los precios del suelo provocado por obras de intervenciones urbanas en dos municipios del Área Metropolitana de San Salvador. Informe de consultoría*. San Salvador, El Salvador: OPAMSS.

_____ (2012). *Tasas de servicios prestados*. Consulta el 17 de septiembre de 2012 en www.opamss.gob.sv.

Orozco, M. (2009). *Diálogo interamericano. Asegurando futuros: el interés de inversión y estrategia de comercialización para los salvadoreños en el exterior*. BMI.

Pineda Ríos, G. y Vásquez, L. P. (2011). *Diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social*. ONUDI.

Pineda, G. y Vásquez, P. (2011). *Cadena de valor de la industria de la construcción*. San Salvador, El Salvador: ONUDI.

PLAMADUR-AMSSA (1997). *Resumen Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada*. San Salvador, El Salvador: FLACSO Programa El Salvador, FUNDAUNGO.

PNODT (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Informe final de consultoría. San Salvador, El Salvador: Consorcio EPYPSA-IBERINSA.

PNUD (2009). *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador*. El Salvador: PNUD.

_____ (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de Desarrollo*. El Salvador: PNUD.

_____ (2010). *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social*. El Salvador: PNUD.

_____ (2011). *Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planteamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional*.

Protección Civil El Salvador (2012). *Plan Invernal 2012*. Recuperado el 12 de diciembre de 2012 en http://www.proteccioncivil.gob.sv/zonadescargas/Plan_Invernal_2012/Plan_invernal_2012_albergues_consolidado.pdf

- RAES (2007, 3 de octubre). *Valorización del proceso de descentralización de los sistemas de agua*. J. C. González Torné, Ed. Recuperado en noviembre de 2012 en <http://www.care.org.sv/pages.php?id=163>
- Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños con sus Anexos* (1995). En Diario Oficial N.º 76, Tomo 327 (26/04/1995).
- Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y de los municipios aledaños* (2010).
- Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción* (1973). En Diario Oficial N.º 179, Tomo 240.
- Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados* (2006). En Diario Oficial N.º 79, Tomo 371.
- Reglamento Especial de Aguas Residuales* (2000). En Diario Oficial N.º 101, Tomo 347.
- Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos* (2000). En Diario Oficial N.º 101, Tomo 347.
- Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos* (2000). En Diario Oficial N.º 101, Tomo 347.
- Reglamento General de Transporte Terrestre* (2002). En Diario Oficial N.º 32, Tomo 354.
- Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección* (1987). Decreto Legislativo N.º 50.
- Romero de la Cruz, M. y Vides Brizuela, M. I. (2006). *Análisis de la inversión en el sector de la vivienda popular en El Salvador, período 1995–2005*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- Romero, C. A. (2010, octubre). *Estudio sectorial del hierro*.
- Rovira, D. y Escoto, M. (2009). ¿Las relaciones de género condicionan los efectos de la contaminación ambiental? *En Estudios Centroamericanos (ECA) N.º 720*, Vol. 64, abril-junio 2009. San Salvador, El Salvador.
- SACDEL (2004). *Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local*. Recuperado el 11 de diciembre de 2012 en <http://www.sacdel.org/uploaded/content/category/889860188.pdf>
- _____ (s.f.). *El Salvador: Finanzas municipales*. Recuperado en noviembre de 2012 en www.sacdel.org/uploaded/content/category/1729321830.pdf
- SC (2007). *Estudio de competencia sobre el sector telecomunicaciones*. San Salvador, El Salvador: SC.
- Schmidt, S. (Change Leader) (2005). *Soluciones de vivienda y nuevos modelos de negocios al servicio de las familias de bajos ingresos*. Stephanie Schmidt, Change Leader. Ashoka Emprendedores Sociales.
- STP (2013). *Borrador de Anteproyecto de Ley de Desarrollo, Inclusión y Protección Social*. San Salvador.
- SIGET (2011). *Boletín de Estadísticas Eléctricas 2010*. San Salvador: Gerencia de Electricidad.
- _____ (2011). *Memoria de labores institucional 2010–2011*. San Salvador, El Salvador: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
- _____ (2012, 3 de julio). *Normativa para la Facturación de Alumbrado Público, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones*. Recuperado en noviembre de 2012 en <http://www.siget.gob.sv/index.php/temas/tema-n/documentos/normativas/720-normativa-para-la-facturacion-del-servicio-de-alumbrado-publico>
- Silva, M. (1996). *Análisis Sector Habitacional Urbano en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Smolka, M. y Fernandes, E. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento. *En Perspectivas Urbanas*. Boston, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sorto Rivas, F. (2004). *La situación del déficit habitacional en El Salvador*. Programa MECOVI.
- Tardanico, R. (2009). Post-Civil War San Salvador: Social Inequalities of Households and Basic Infrastructure in a Central American City. *Journal of Development Studies*. Miami, USA.
- The World Bank (2006). *El Salvador. Recent Economic Developments in Infrastructure- Strategy Report (REDI-SR). Infrastructure Service Provision in El Salvador: Fighting Poverty, Resuming Growth*. (Vol. I).

UCA, M. E. (2006). *Herramientas para la Gestión Ambiental y Territorial de Municipalidades*. San Salvador.

UN-Habitat (2003). *Rental housing: An essential option for the urban poor in developing countries*.

_____ (2006). *Enabling Housing Strategies: Review of Experience from Two Decades*.

_____ (2011). *Practical Guide for Conducting: Housing Profile*. First Version.

USAID (2012). Informe de evaluación de la educación superior en El Salvador. San Salvador, El Salvador: USAID.

_____ y RTI. (2012) *Una Mirada Ponderativa a los Esfuerzos de Prevención Social de la Violencia y de la Percepción de la Seguridad en las Comunidades Francisco Morazán, la Chacra, Quiñónes I y II del Distrito 6 de San Salvador*. Proyecto de Prevención de la Violencia y del Crimen a Nivel Comunitario. San Salvador.

VMT (2009). Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=6

_____ (2011). *8,027 conductores del transporte colectivo ya tienen su carné*. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=744:8027-conductores-del-transporte-colectivo-ya-tienen-su-carne&Itemid=77

_____ (2012). *Viceministro de Transporte rinde cuentas del periodo 2011–2012*. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=1075:viceministerio-de-transporte-rinde-cuentas-del-periodo-2011-2012&Itemid=77

VMVDU (1991). *Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales*.

_____ (2011). *Registro Nacional de Ingenieros y Arquitectos*.

_____ (2012). Entrevista con Director de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, arquitecto Roberto Chinchilla. Agosto 2012, San Salvador, El Salvador.

_____ (2012). Presentación “Inversiones estratégicas del sector Vivienda”. *X Bienal de Arquitectura y Urbanismo*, San Salvador.

Zapata, J. (2012). Una propuesta integral para modernizar el financiamiento municipal en El Salvador. Borrador final de consultoría. San Salvador, El Salvador.

Sitios consultados en línea

CASALCO (2012). Consulta al sitio web institucional de CASALCO [www.casalco.org.sv] el 1 de octubre de 2012.

FONAVIPO (2012). Consulta al sitio web institucional de FONAVIPO [www.fonavipo.gob.sv] en octubre 2012.

FSV (2012). Consulta al sitio web institucional del Fondo Social para la Vivienda [www.fsv.gob.sv] en octubre 2012.

ILP (2012). Consulta al sitio web institucional del Instituto de Legalización de la Propiedad [www.ilp.gob.sv] en octubre 2012.

ISCYC (2012). Consulta al sitio web institucional del Instituto Salvadoreño del Cemento y del Concreto. www.iscyc.net. Octubre 2012.

INFOVIVIENDA (2012). Sitio web www.infovivienda.com.sv

MOP (2011). Ministerio de Obras Públicas. Recuperado en noviembre de 2012 en www.mop.gob.sv

SNET (2012). Consulta en octubre 2012 al sitio <http://www.snet.gob.sv/>

SSF (2012). Consulta al sitio web de la Superintendencia del Sistemas Financiero en <http://www.ssf.gob.sv/> en octubre 2012.

UIA (2012). Consulta al sitio web institucional de la Unión Internacional de Arquitectos [www.uia-architectes.org] en octubre 2012.



ONU HABITAT

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat)
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, KENYA
Tel: +254 20 762 3120
Site Internet: www.unhabitat.org