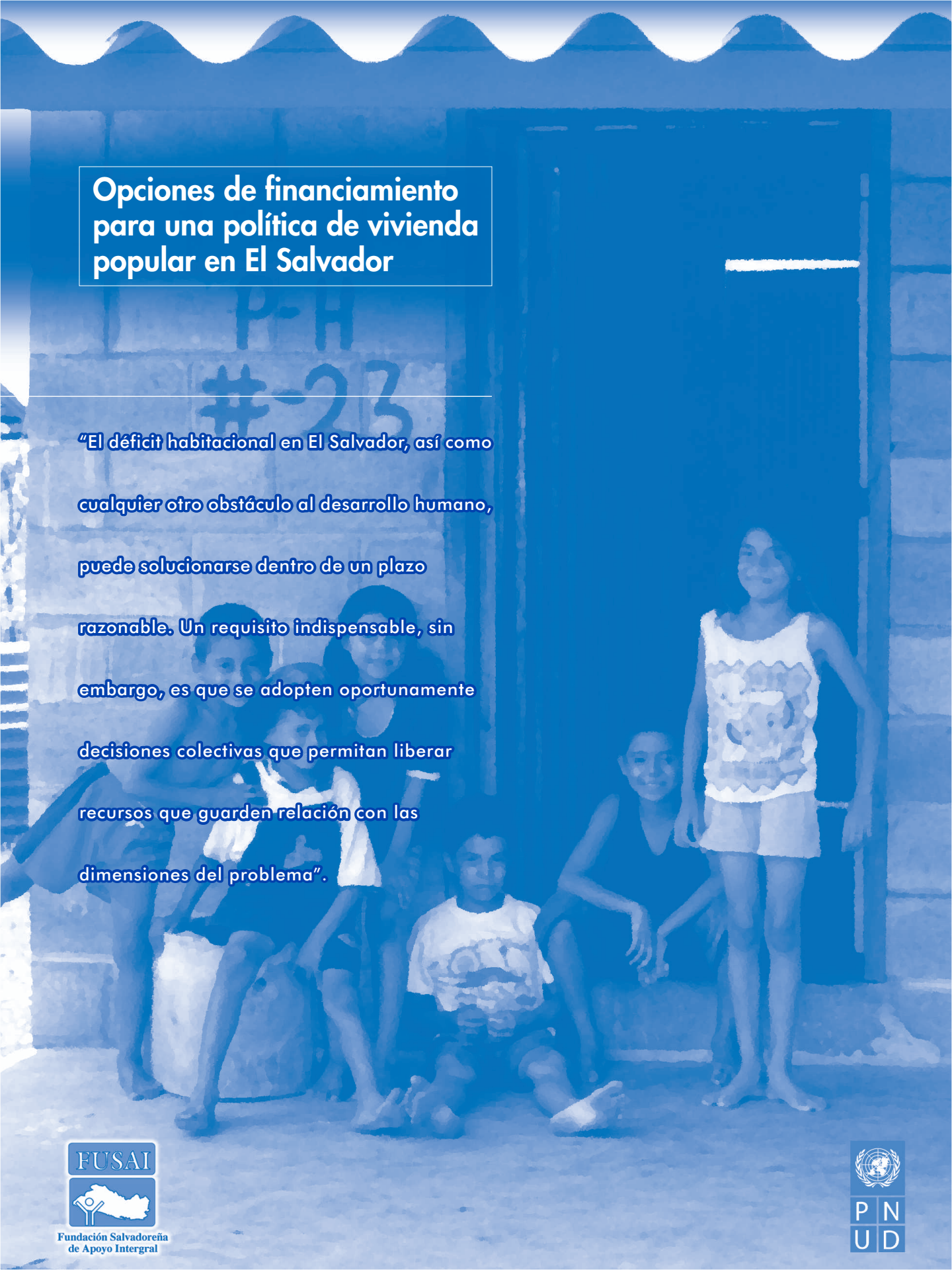
El acceso de la población de más bajos ingresos a las oportunidades de financiamiento para vivienda se ha visto dificultado por tres factores principales: primero, la insuficiente capacidad adquisitiva que impide transformar su demanda potencial en una demanda efectiva; segundo, la carencia de garantías satisfactorias para acceder a los créditos hipotecarios disponibles; y tercero, la imposibilidad de acreditar ingresos permanentes, lo cual constituye un problema endémico en países con sectores informales importantes, como es el caso de El Salvador.

En tales circunstancias, la participación del Estado en la solución del déficit habitacional resulta decisiva. Tal participación no debe reducirse a un rol meramente normativo y promotor de la iniciativa privada. En sociedades de bajos ingresos y con amplios sectores de la población con escasa capacidad adquisitiva, la participación del Estado debe trascender el papel normativo a fin de asegurar un mayor acceso a la vivienda para esos sectores de la población. En particular, para los estratos sociales más pobres, con nula capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe sustentarse primordialmente sobre la base de la ayuda estatal en la forma de un subsidio habitacional directo no reembolsable, combinado con algún componente de esfuerzo familiar.

DICIEMBRE 2003/No. 02
CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular en El Salvador



"El déficit habitacional en El Salvador, así como cualquier otro obstáculo al desarrollo humano, puede solucionarse dentro de un plazo razonable. Un requisito indispensable, sin embargo, es que se adopten oportunamente decisiones colectivas que permitan liberar recursos que guarden relación con las dimensiones del problema".

FUSAI
Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral

PNUD

Publicado por
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

© PNUD

Autores
Carlos Acevedo
William Pleitez

Fotografías
PNUD

Diseño Gráfico
Alex Sánchez / Impre-color

Impresión:
Talleres Gráficos (UCA)

363.585
P964o Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular
slv en El Salvador / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Carlos Acevedo, William Pleitez. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : PNUD, 2003.
60 p. ; 24 cm. -- (Cuadernos sobre desarrollo humano ; N° 02)

ISBN 99923-838-7-9

1. Vivienda. 2. Vivienda-Financiación. I. Acevedo, Carlos, coaut. II. Pleitez, William, coaut. III. Título.

BINA/jmh

INDICE

Págs.

PRESENTACIÓN 5

PROLOGO 7

INTRODUCCIÓN 9

1. Políticas de vivienda de interés social en diversos países: un análisis comparativo. 11

1.1 Vivienda, desarrollo humano y pobreza: ¿Porqué son necesarias las políticas de vivienda de interés social? 11
1.2 Las políticas tradicionales de vivienda de interés social. 12
1.3 Las políticas de vivienda de interés social orientadas por el mercado. 12
1.4 Las políticas de vivienda de interés social en algunos países seleccionados. 13
1.4.1 Subsidio Habitacional Directo (SHD).
1.4.2 Requisitos de ahorro previo.
1.4.3 Políticas de financiamiento habitacional.
1.4.4 Políticas de suelo para viviendas de interés social.

2. Dimensiones del problema habitacional en El Salvador. 19

2.1 Dimensiones y características del déficit habitacional antes de los terremotos. 19
2.2 El impacto de los terremotos. 20

3. Políticas de vivienda popular en El Salvador y marco institucional. 25

3.1 Diseño y evaluación de las políticas de vivienda popular. 25
3.2 Programas de vivienda popular. 26
3.2.1 Fondo Social para la Vivienda.
3.2.2 Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO).
3.2.3 Otros programas de vivienda popular.
3.2.4 Legalización de terrenos y política de suelos para viviendas de interés social.

4. Cuantificación de los recursos requeridos para eliminar el déficit habitacional. 31

4.1 Costos del número de viviendas requerido para la eliminación del déficit habitacional cuantitativo. 31
4.2 Costos de eliminación del déficit habitacional cualitativo. 33
4.3 La inversión en subsidios habitacionales directos requerida para la eliminación del déficit habitacional. 34

5. Restricciones presupuestarias para eliminar el déficit habitacional. 37

6. Opciones de financiamiento para eliminar el déficit habitacional. 43

6.1. Implementación del impuesto predial. 43
6.2. Aplicación de un impuesto sobre la valorización de la propiedad. 45
6.3. Incremento de la tasa del IVA. 47
6.4 Alcance de las medidas propuestas para financiar la reducción del déficit habitacional. 49
6.5 Efectos dinamizadores del sector vivienda sobre la actividad económica global. 50

7. Conclusiones y recomendaciones. 53

Págs.

BIBLIOGRAFÍA 57

NOTAS 60

Cuadros

2.1 Clasificación de los elementos de la vivienda según componentes. 19
2.2 Características del parque habitacional. Período 1994-2000. 20
2.3 Déficit habitacional. Período 1992-2001. 21
2.4 Déficit habitacional por área e ingresos año 2000. 21
2.5 Censo de daños ocasionados por los terremotos de Enero y Febrero de 2001. 22
2.6 Priorización de Municipios en base a Destrucción de Viviendas. Año 2001. 23
3.1 Resumen del marco institucional del sector vivienda. 25
3.2 Apoyo al desarrollo urbano: planes maestros, municipales, territorial local y microregionales. 26
3.3 Principales programas de viviendas de interés social financiadas por el FSV. 27
4.1 Necesidades proyectadas de nuevas viviendas debido al crecimiento vegetativo de la población, 2003-2015. 31
4.2 Costo unitario de una solución habitacional para una familia de escasos recursos 32
4.3 Costos proyectados para eliminar el déficit habitacional cuantitativo en El Salvador durante 2003-2015. 32
4.4 Distribución de los hogares según materiales de la vivienda y disponibilidad de servicios básicos. Año 2001. 33
4.5 Déficit cualitativo en 2001 y costo de dotación de servicios básicos. Año 2001. 34
4.6 Montos promedio de inversión en servicios básicos en proyectos de vivienda de interés social. 34
4.7 Necesidades financieras para eliminar el déficit habitacional cuantitativo, 2003-2015. 35
4.8 Necesidades financieras para eliminar el déficit habitacional cualitativo, 2003-2015. 36
5.1 Porcentajes de hogares en situación de pobreza. Período 1991-2002. 38
5.2 Saldos de la deuda pública externa e interna de El Salvador, 1996-2002. 40
6.1 Alternativas de financiamiento para subsidio habitacional en 2003. 49
6.2 Valor agregado y empleo en la construcción, relativos al PIB y empleo total. 50
6.3 Efectos multiplicadores directos e indirectos de un aumento de 24% de la demanda final de la construcción usando la Matriz Insumo Producto de 2000. 52

Gráficas

5.1 La desaceleración del crecimiento económico en El Salvador, 1991-2002. 37
5.2 El Salvador 1950-2002: PIB total y PIB per cápita. 38
5.3 Déficit global del SPNF, incluyendo y excluyendo donaciones (%PIB, 1985-2002). 39
5.4 Ahorro corriente y ahorro primario del SPNF (% del PIB), 1990-2002. 39
5.5 Proyecciones de deuda del SPNF y sector público consolidado, 2003-2007. 41
6.1 Evolución de la carga tributaria, 1970-2002. 47
6.2 Carga tributaria en países seleccionados, 1970-2002. 48
6.3 Evolución de la estructura tributaria, 1980-2002. 48

PRESENTACIÓN

El sistema de las Naciones Unidas siempre ha tenido una preocupación especial porque las personas cuenten con una vivienda adecuada. Es un derecho incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y reconocido en 4 pactos y convenios básicos: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Adicionalmente, se han celebrado dos conferencias mundiales específicas sobre el tema. Durante la primera conferencia de las naciones unidas sobre los asentamientos humanos celebrada en Vancouver, Canadá (1976), se crearon la Comisión de Asentamientos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos con sede en Nairobi. Un segunda conferencia fue realizada en Estambul, Turquía (1996), que tuvo como uno de sus principales resultados la creación del Programa para los Asentamientos Humanos (Programa de Hábitat).

El programa Hábitat es guiado por dos objetivos: vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; y por seis principios: equidad, solidaridad, asociación y participación, dignidad humana, respeto y cooperación.

Los gobiernos participantes en la conferencias de Estambul, entre los que se encuentra El Salvador, adquirieron el compromiso de aplicar el Programa de Hábitat mediante planes de acción y políticas que permitan el acceso a una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Los gobiernos también adquirieron los compromisos siguientes: a) Lograr que todos tengan una vivienda que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicos. c) Asegurar que haya coherencia y coordinación entre las políticas macroeconómicas y las políticas y estrategias de vivienda. c) Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres. d) Promover el acceso de todas las personas al agua potable, el saneamiento y otros servicios. e) Fomentar el acceso amplio y no discriminatorio a servicios de financiación de vivienda abiertos, eficientes, eficaces y apropiados para todos. Y f) Fomentar métodos y tecnologías de construcción disponibles localmente y que sean apropiados, seguros, asequibles, eficientes e inocuos para el medio ambiente.

Adicionalmente, en el campo específico de la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos los gobiernos se comprometieron a: a) Movilizar nuevas fuentes de financiamiento públicas, privadas, multilaterales y bilaterales con el fin de fortalecer instituciones locales que se ocupan del pequeño crédito. b) Promover las asociaciones destinadas a financiar el desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos. Y c) Fortalecer las finanzas públicas a fin de poder apoyar directamente programas de vivienda y asentamientos humanos a favor de grupos sin capacidad de acceso al mercado.

La cooperación internacional, por su parte, se comprometió a aumentar la parte de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) destinada a la financiación de programas de vivienda adecuada y de desarrollo de asentamientos humanos sostenibles; y a trabajar con organizaciones del sector, sean estas públicas, privadas, sin fines de lucro, no gubernamentales o comunitarias en la búsqueda de soluciones al problema habitacional.

Es debido a este último compromiso que para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido motivo de mucha satisfacción haber trabajado junto a FUSAI en la elaboración de este estudio en el que se aborda uno de lo puntos críticos de la política de vivienda popular en El Salvador: la sostenibilidad del financiamiento.

Beat Rohr
Representante Residente del PNUD

INTRODUCCIÓN

El artículo 119 de la Constitución Política de El Salvador declara de "interés social" la construcción de viviendas e instruye al Estado para procurar "que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda". Sin embargo, con anterioridad a los terremotos, el 36.5% del total de hogares del país se encontraban en una situación de déficit habitacional. Tras los terremotos, el porcentaje de hogares en situación de déficit habitacional, según la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, se habría reducido a 35.5% del total. Esta sorprendente reducción, sin embargo, se debe a que de las 218,000 viviendas provisionales que se construyeron en 2001 con techos y paredes de lámina metálica, muchas fueron también provistas de servicios básicos, de manera que al disponer de estos servicios y estar construidas con un material considerado como durable, dejaron de contabilizarse como parte del déficit habitacional.

Más allá de las discusiones que se puedan producir alrededor de estas cifras, dadas las dimensiones que presenta el déficit habitacional en El Salvador, una política orientada a su eliminación implica una ingente movilización de recursos en términos relativos a las posibilidades del país.

No es esperable que tal tarea pueda ser acometida solamente sobre la base de mecanismos de mercado. Como en otros países, también en El Salvador la mayoría de las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están dirigidas a atender a los estratos sociales con mayor capacidad adquisitiva. El bajo monto de las operaciones de crédito hipotecario para los sectores de menores ingresos y los mayores costos de transacción involucrados en tales operaciones han tendido a desalentar a los intermediarios financieros a otorgar créditos para la construcción de viviendas de interés social.

El acceso de la población de más bajos ingresos a las oportunidades de financiamiento para vivienda se ha visto dificultado por tres factores principales: primero, la insuficiente capacidad adquisitiva que impide transformar su demanda potencial en una demanda efectiva; segundo, la carencia de garantías satisfactorias para acceder a los créditos hipotecarios disponibles; y tercero, la imposibilidad de acreditar ingresos permanentes, lo cual constituye un problema endémico en países con sectores informales importantes, como es el caso de El Salvador.

En tales circunstancias, la participación del Estado en la solución del déficit habitacional resulta decisiva. Tal participación no debe reducirse a un rol meramente normativo y promotor de la iniciativa privada. En sociedades de bajos ingresos y con amplios sectores de la población con escasa capacidad adquisitiva, la participación del Estado debe trascender el papel normativo a fin de asegurar un mayor acceso a la vivienda para esos sectores de la población. En particular, para los estratos sociales más pobres, con nula capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe sustentarse primordialmente sobre la base de la ayuda estatal en la forma de un subsidio habitacional directo no reembolsable, combinado con algún componente de esfuerzo familiar.

En El Salvador, sin embargo, la implementación de un régimen de subsidios habitacionales directos como eje central de la política pública en materia de atención del déficit habitacional de los sectores de menores ingresos enfrenta importantes restricciones fiscales. Para aliviar tales restricciones, en este informe se someten a consideración tres opciones de política tributaria encaminadas a generar recursos que permitan financiar una política de apoyo sistemático a la vivienda de interés social y paliar el déficit habitacional existente. Tales alternativas son la adopción de un impuesto sobre los bienes inmuebles de tipo "predial", la aplicación de un impuesto sobre la valorización de la tierra (impuesto sobre la plusvalía), y el incremento de la tasa del IVA del 13% al 15%.

El trabajo en su conjunto está dividido en seis capítulos: En el primero se explica porqué son necesarias las políticas de vivienda de interés social y se hace un recuento de las políticas de este tipo aplicadas en varios países de América Latina y de los resultados que han arrojado. En el segundo se efectúa una estimación del déficit habitacional en EL Salvador y se hace una caracterización del mismo (cuantitativo y cualitativo), antes y después de los terremotos. En el tercer capítulo se presentan de manera suscinta del marco institucional y de las políticas de vivienda popular aplicadas en el país durante los últimos años. En el cuarto capítulo se cuantifican los recursos requeridos para eliminar el déficit habitacional del país en el período 2003-2015 a través de la generalización de una política de subsidio habitacional directo. El quinto capítulo hace un recuento de las restricciones presupuestarias que existen actualmente para poder financiar una política encaminada a la eliminación gradual del déficit habitacional, destacando la necesidad de diseñar instrumentos fiscales específicos para la consecución de ese objetivo. En el sexto capítulo se exploran y cuantifican las tres alternativas tributarias señaladas, a la vez que hace una estimación de los efectos dinamizadores que ocasionaría sobre la actividad económica global. Finalmente, en el séptimo capítulo se recapitula las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del trabajo.

Políticas de vivienda de interés social en diversos países: un análisis comparativo

1.1 Vivienda, desarrollo humano y pobreza: ¿Porqué son necesarias las políticas de vivienda de interés social?

El desarrollo humano es definido como el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades.

La idea básica es que aumentar los ingresos es sólo una de las cosas que la gente desea. La nutrición adecuada, el acceso a agua limpia, mejores servicios médicos, más y mejor escolaridad para sus hijos, transporte económico, vivienda adecuada, empleo continuo y medios de vida seguros y productivos, libertad de circulación y expresión, vida familiar satisfactoria, afirmación de los valores culturales y religiosos, tiempo y formas adecuadas de recreación, oportunidades de participar en las actividades de la sociedad civil son otras de las múltiples aspiraciones que demanda la gente, las cuales se encuentran debidamente reconocidas dentro del concepto de desarrollo humano.

Dentro de esas múltiples aspiraciones de la gente, una de las más importantes es la de poseer una vivienda digna. Esto se debe al carácter especial que tiene la vivienda, en tanto constituye "... un bien primario de defensa contra los rigores climáticos; de intercambio social; de uso y desarrollo familiar; de mejoramiento de los estándares sociales; de salud y educación; de inversión durable y transable; y, finalmente, un bien que transforma a su dueño en sujeto protagonista de la economía que lo rige y que le devuelve algo que es esencial para el ser humano: La Dignidad" (CIEDESS,1995).

De lo anterior se deduce que la vivienda está relacionada estrechamente con las tres opciones críticas del desarrollo recogidas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), consistentes en disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y destrezas, y lograr un nivel de vida decente.

La vivienda juega un papel decisivo en la calidad de vida de las personas debido, no sólo a que de ella depende el acceso o no a ciertos servicios sociales básicos necesarios para alcanzar un nivel mínimo de bienestar, sino también porque para quienes la poseen representa su principal inversión y el patrimonio más importante (Szalachman, 2000).

No es de extrañar, en este sentido, que la medición de la pobreza a través del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) esté fundamentado en indicadores que miden la calidad de la construcción de la vivienda (materiales utilizados en pisos, techos y paredes) y la provisión de servicios elementales para su habitabilidad (agua, energía eléctrica, servicios sanitarios).

Muchas familias y personas de bajos ingresos, sin embargo, tienen severas dificultades de acceso a viviendas dignas, debido a que su capacidad adquisitiva es insuficiente para cubrir el precio de las mismas. Esa es la razón por la cual en la mayoría de países existen políticas tendientes a beneficiar a esos estratos de ingreso con viviendas denominadas de interés social.

Lo que se pretende con una política de vivienda de interés social, por lo tanto, es proporcionar, dentro de un plazo razonable, acceso equitativo a los hogares de menores ingresos a viviendas con estándares adecuados en cuanto a localización, tamaño de los lotes de terreno, servicios básicos, superficies construidas, materiales de construcción utilizados y terminaciones (Hendershott y White, 2000).

En concordancia con lo anterior, los componentes de una política de vivienda de interés social generalmente están relacionados con el tipo de apoyo brindado por el sector público para la construcción ó adquisición de viviendas (subsidios), la promoción del esfuerzo propio de los beneficiarios, el financiamiento de corto y largo plazo y las distintas regulaciones y disposiciones que afectan la disponibilidad y precio de los terrenos. Últimamente, el desarrollo de mercados secundarios de viviendas de interés social también está adquiriendo una importancia creciente como parte de las políticas habitacionales.

1.2 Las políticas tradicionales de vivienda de interés social

Antes de emprender las reformas económicas con orientación de mercado, las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional dirigidas a los sectores de más bajos ingresos en la mayoría de países en América Latina se caracterizaron por permitir una participación muy limitada al sector privado. El Estado definía las características de las soluciones habitacionales a construir, sus precios, los mecanismos de asignación entre los beneficiarios potenciales y participaba directamente en la construcción de las viviendas y su financiamiento. En el sector informal, los beneficiarios hacían sus aportes en forma limitada e indirecta al financiamiento de sus viviendas, mientras que a los trabajadores del sector formal se les obligaba a hacer contribuciones periódicas mediante descuentos en sus remuneraciones. Dentro de este contexto, el Estado generalmente otorgaba subsidios ofreciendo viviendas a precios menores que sus costos de producción y financiando su adquisición a tasas de interés inferiores a las de mercado o, incluso, por debajo de la tasa de inflación.

Algunas de los principales problemas que en la práctica derivaron de la utilización de ese tipo de subsidios fueron los siguientes:

- Se volvieron altamente regresivos e inequitativos. Debido a que los recursos disponibles eran bastante inferiores a las necesidades, se aplicaban mecanismos de racionamiento que terminaban favoreciendo más a aquellos que dentro de la población objetivo tenían mayor influencia, los cuales, generalmente, eran también los que poseían una mayor capacidad de pago. Además, quienes adquirían una vivienda de mayor precio o recibían mayor financiamiento también se beneficiaban de un subsidio mayor del Estado.

- Distorsionaban el funcionamiento de los sistemas financieros de vivienda desplazando a los constructores privados y el crédito hipotecario en condiciones de mercado. Para los constructores e intermediarios financieros privados ese tipo de subsidios constituía una especie de competencia desleal que les impedía asignar recursos en el sector de la vivienda popular y les obligaba a atender únicamente la demanda de los sectores de más altos ingresos.

- Carecían de transparencia. El Estado no medía de manera clara y transparente los subsidios que otorgaba por cada solución habitacional, ni tampoco el beneficiario tenía una percepción clara del beneficio que estaba recibiendo.

- Su administración era altamente costosa para el Estado. Tales políticas obligaban al Estado a crear instituciones especializadas en definir y aplicar directamente los procesos de postulación y selección de los beneficiarios y en administrar una cartera de crédito de créditos de largo plazo, cuyo valor con el tiempo tendía a depreciarse. Como resultado de ello, el Estado se veía obligado a realizar transferencias periódicas crecientes en favor de las entidades responsables de administrar los programas, erosionando así los recursos que potencialmente se podrían destinar en favor de la población objetivo que se pretendía beneficiar.

En términos generales, los resultados derivados del otorgamiento de subsidios a la tasa de interés y al precio de las viviendas fueron poco eficaces. Prueba de ello, es que en la mayoría de países que hicieron uso de ellos, los recursos destinados a la construcción y adquisición de viviendas crecieron menos que las necesidades, dando lugar a un aumento del déficit habitacional.

1.3 Las políticas de vivienda de interés social orientadas por el mercado

Como respuesta ante la poca eficacia de este tipo de subsidios, varios países de América Latina comenzaron a aplicar un nuevo modelo de políticas de vivienda y de financiamiento habitacional basado en el mercado. El nuevo modelo, al igual que el anterior, parte de que para poder atender las necesidades de vivienda de todos los estratos de ingresos es necesaria una clara voluntad política del Estado expresada en el diseño, financiamiento y aplicación de una política sectorial de vivienda. Sin embargo, difiere de él, en que reconoce que el Estado por sí solo tampoco es capaz de dar solución al déficit habitacional y que, por lo tanto, es necesario estimular la participación privada. En este modelo, el Estado juega un rol facilitador creando incentivos en materia de recuperación de costos, rentabilidad y estabilidad, con el objeto de que el sector vivienda pueda competir con los demás sectores de la economía en la asignación de recursos privados (Gonzáles, 1999).

La idea es que la política sectorial contribuya a: i) que el sector privado encuentre en el sector construcción una opción de negocios que sea competitiva con otros sectores de la economía, ii) que se consiga una rentabilidad positiva

en términos reales de los ahorros y recursos que se movilizan hacia el sector, iii) que los créditos hipotecarios se recuperen en términos reales, haciendo sostenible el financiamiento habitacional de largo plazo, y iv) que los intermediaros financieros encuentren también en el financiamiento de viviendas una opción rentable de negocios (Gonzáles, 1999).

Dentro de este modelo, el Estado y el mercado se complementan entre sí. El Estado es el responsable principalmente de: a) brindar igualdad de oportunidades, de manera que toda familia, independientemente de su condición económica, tenga la posibilidad de acceder a una solución habitacional compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas; y b) de definir y exigir el cumplimiento de las normas y estándares de las viviendas en cuanto a localización, tamaño de los lotes de terreno, servicios básicos, superficies construidas, materiales de construcción utilizados y terminaciones. El mercado, por su parte, tiene como funciones principales: a) urbanizar los terrenos considerados aptos para construcción de viviendas, b) construir las viviendas atendiendo las normas y estándares establecidos; y c) ofrecer el financiamiento requerido para cubrir la diferencia entre el precio de las viviendas y el esfuerzo propio de las familias (más el subsidio brindado por el Estado, en el caso de aquellos estratos de la población que no cuentan con suficiente capacidad de compra y de pago).

Los principales instrumentos utilizados por las políticas de vivienda de interés social orientadas por el mercado son los siguientes (Held, 2000, pp 10-12):

- El Subsidio Habitacional Directo (SHD), que es un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por una sola vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para dotarlas de una capacidad de compra superior a la que les brindan sus ingresos. Los subsidios son proporcionalmente más significativos en los programas que atienden a los sectores de menores ingresos, que comprenden a su vez soluciones habitacionales de menor precio. El proceso de postulación y asignación de subsidios debe estar sujeto a requisitos estrictos de transparencia (que los postulantes estén debidamente informados de los factores que otorgan puntaje y verifican su aplicación), imparcialidad (que las asignaciones se hagan de acuerdo a los puntajes acumulados), focalización (que el acceso sea mayor para las familias y personas de menores ingresos) y neutralidad (que los beneficiarios puedan optar en el uso del subsidio para viviendas nuevas, usadas o mejoramiento de la existente). Algunas de las ventajas de los SHD sobre los subsidios al crédito hipotecario radican en que son: a) más equitativos, en tanto permiten focalizar mejor la población que se desea favorecer; b) progresivos, es decir que a un menor precio de la vivienda corresponde un subsidio mayor; c) más eficientes, ya que es posible medirlos con precisión a fin de conocer el gasto fiscal involucrado, de manera que el beneficiario tiene una percepción clara del beneficio que está recibiendo; y d) más fáciles de administrar, ya que se desembolsan de una sola vez, reduciendo la carga administrativa al Estado.

- El establecimiento de requisitos de ahorro previo u otros aportes (i.e. lote de terreno, materiales de construcción, mano de obra) en función del precio de las viviendas y los niveles de ingreso de los beneficiarios. Estos aportes son importantes porque permiten rescatar la idea de que el subsidio habitacional directo premia el esfuerzo de las familias y no es simplemente una dádiva. Además, se considera que el ahorro previo constituye el medio más poderoso para forjar un sistema de calificación transparente y objetivo de los postulantes del subsidio habitacional directo, el cual debe estar orientado a premiar el monto, la antigüedad y la permanencia (Gonzáles, 1999, Pág. 143).

- La generación y desarrollo de nuevos instrumentos financieros que faciliten el acceso, reduzcan el riesgo y permitan compatibilizar la rentabilidad esperada de las instituciones financieras con la capacidad de pago de los demandantes. Algunos ejemplos de este tipo de mecanismos son: los fondos de garantía, la securitización, el desarrollo del mercado secundario de vivienda de interés social y el leasing habitacional.

- Reservas de suelo para viviendas sociales y medidas dirigidas a compartir la plusvalía en el precio de los terrenos destinados a esas viviendas, para contrarrestar los aumentos en el precio de los terrenos a medida que aumenta la presión sobre la disponibilidad del suelo urbanizable.

1.4 Las políticas de vivienda de interés social en algunos países seleccionados

La poca eficacia de las políticas tradicionales de vivienda de interés social ha dado lugar a que varios países en América Latina sustituyeran esas políticas por otras orientadas por el mercado. El alcance, la forma

de aplicación y los resultados de tales políticas, sin embargo, presentan importantes diferencias de un país a otro. Una revisión de las mismas, por lo tanto, puede ser de mucha utilidad, especialmente para un país como El Salvador, en donde contar con una política de vivienda se ha vuelto una necesidad impostergable luego de los terremotos de enero y febrero de 2001 que destruyeron y dañaron gran parte del parque habitacional del país.

A manera ilustrativa, y por formar parte del grupo de países de la región que más han avanzado en materia de políticas de vivienda, a continuación se hace un breve recuento de los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos en Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay y Paraguay, de acuerdo a los instrumentos de política utilizados.

1.4.1 Subsidio Habitacional Directo (SHD)

En casi todos los países, el acceso a SHD está determinado por un sistema de puntaje en el que se toman en cuenta una diversidad de aspectos entre los que se destacan: la situación socioeconómica, el nivel relativo de ahorro previo, la antigüedad del postulante, el tamaño del grupo familiar y otros similares.

a) Chile

Chile fue el país pionero en América Latina en la aplicación de un sistema de SHD como mecanismo para promover el acceso a vivienda de los estratos sociales de bajos ingresos, en sustitución de los subsidios implícitos a las tasas de interés de los créditos hipotecarios u ocultos en el valor de venta del terreno o de las viviendas. El sistema se inició en 1978 favoreciendo a viviendas de hasta US$ 13,300, pero que, por estar protegido contra los efectos de la inflación, actualmente se extiende a viviendas de hasta US$ 45,000. La responsabilidad de regular y supervisar los estándares de las viviendas sociales y de administrar el otorgamiento del SHD está a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

El MINVU mantiene 5 programas para atender su población objetivo, cada uno de los cuales forma parte de un programa tripartito de financiamiento para la adquisición de la vivienda integrado por el ahorro previo de las familias, el SHD y el crédito hipotecario de largo plazo. Dichos programas son: a) el Programa de Viviendas Progresivas, destinado a favorecer a familias en estado de indigencia con viviendas de hasta US$ 4,200, a las cuales se exige un ahorro mínimo de 5% y se les subsidia el resto del valor de la vivienda; b) el Programa de Viviendas Básicas, dirigido a familias en condiciones de marginalidad habitacional, en el cual el valor máximo de la vivienda asciende a US$ 6,900, el del SHD a US$ 4,200[1] y el ahorro previo mínimo a US$ 300; c) el Programa Especial para Trabajadores (PET), dirigido a la construcción o mejoramiento de vivienda de grupos organizados de familias para viviendas de hasta US$ 12,000, con un subsidio máximo de unos US$ 2,600 y un ahorro previo mínimo de US$ 1,200; d) el Programa de Subsidio Rural, dirigido a la construcción de viviendas de hasta US$ 7,800 para familias de bajos recursos con terreno propio que habitan en localidades de menos de 2,500 habitantes; d) el Programa de Subsidio General Unificado, dirigido a familias de ingresos medios y medios bajos para viviendas desde unos US$ 15,000 hasta unos US$ 45,000, quienes pueden aspirar a un SHD de entre US$ 2,250 y US$ 3,000, con un ahorro previo que oscila entre el 20% y el 25% del valor de las viviendas.

Durante la segunda mitad de los años noventa en Chile se otorgaron un promedio cercano a los 80,000 SHD anuales, equivalentes a 2/3 del total de viviendas que se construyeron en dicho período. De las viviendas construidas con el apoyo del SHD, casi la mitad tenían una superficie construida de hasta 40 m², un 40% de 40 a 50 m² y sólo el 10% restante de más de 50 m². La importancia del SHD, dependiendo de su monto y del valor de las viviendas promovidas oscila entre un 6% para sectores de ingresos medios hasta 94% para los sectores de extrema pobreza.

Como consecuencia de la política de SHD, Chile ha estado produciendo en los últimos años más viviendas nuevas que la demanda que se genera anualmente por la formulación de nuevos hogares y por la obsolescencia del parque habitacional. Producto de ello, el déficit habitacional se redujo de 1,030,000 unidades (más de 40%) en 1978 a 650,000 (16%) en 1999. Uno de los factores que más ha contribuido a estos resultados es la sostenibilidad en el tiempo de los recursos presupuestarios asignados, los cuales son del orden del 0.8% del PIB (cerca de US$ 5,600 millones en el año 2000), correspondiendo más del 92% a SHD otorgados y menos del 8% a gastos administrativos.

b) Costa Rica

En Costa Rica, la aplicación de un sistema de SHD, ahí denominado Bono Familiar de Vivienda, inició en 1987 y está dirigido a familias con ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero no calificado de la industria de la construcción. Por ley, el monto máximo del bono no puede exceder de 30 veces dicho salario (alrededor de US$ 4,900), al cual pueden aspirar las familias que perciben ingresos de hasta un salario mínimo. A partir de un salario mínimo hasta llegar a cuatro, el subsidio se otorga de forma parcial en función inversa al ingreso. Debido al criterio utilizado, sin embargo (cuatro salarios mínimos) existen viviendas de más de 100 m^2 de construcción y más de US$ 21,000 de precio que todavía clasifican como sociales y son beneficiarias del bono. La responsabilidad de canalizar los fondos para el financiamiento de viviendas sociales y el Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI) es el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI).

De las aproximadamente 30,000 viviendas construidas anualmente como promedio alrededor de 20,000 (2/3) fueron beneficiados con el sistema de subsidios habitacionales. Del total de bonos otorgados se estima que alrededor del 80% han beneficiado a familias con ingreso de hasta dos salarios mínimos. Además cerca del 60% de los subsidios han sido concedidos a familias rurales. En otro orden, un 41% de lo subsidios aprobados se ha dirigido a familias que ya poseían un terreno, el 31% para la adquisición de terreno y construcción de vivienda, el 26% para la compra de una vivienda existente y el 2% para reparaciones y mejoras.

Asociado a la política de SHD, se estima que el déficit cuantitativo (diferencia entre el número total de familias y el número total de viviendas más el número de familias que viven en tugurios) disminuyó de 3.8% en 1989 a 1.9% en 1997, pero que el déficit cualitativo (viviendas sin al menos uno de los servicios sociales básicos o con deficiencias estructurales en sus techos, paredes o pisos) aumentó entre esos años de 3.2% a 10.5%.

Se estima que los subsidios habitacionales en Costa Rica han llegado a representar hasta el 1% del PIB, lo cual evidencia la alta prioridad otorgada por el gobierno al tema de la vivienda. Concretamente, los recursos del FOSUVI por ley corresponden a un 33% de los ingresos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el cual, a su vez se financia con el 20% de la recaudación total del impuesto sobre ventas, el 3% del presupuesto nacional y la obtención de donaciones públicas y privadas.

c) Colombia

En Colombia, el sistema de SHD, ahí denominado Subsidio Familiar de Vivienda, fue establecido en 1991 y está dirigido a familias con ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos legales, que actualmente equivalen a alrededor de US$ 580. El valor de los subsidios para las familias más pobres oscila entre US$ 1,950 y US$ 4,410, al cual pueden aspirar las familias que perciben ingresos de hasta dos salarios mínimos, dependiendo del tipo de programa al que se acojan y del tamaño de la población en la que se localice la vivienda. Las familias que perciben entre dos y cuatro salarios mínimos pueden recibir un subsidio un poco menor y condicionado a un aporte mínimo previo. Los valores máximos de las viviendas sociales susceptibles de beneficiarse del subsidio están expresados en salarios mínimos legales y corresponden a un poco menos de US$ 13,000 en el caso familias de hasta dos salarios mínimos, y de un poco más US$ 17,800 en el caso de familias entre dos y cuatro salarios mínimos. Las instituciones encargadas de administrar los subsidios son, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y las Cajas de Compensación Familiar para las zonas urbanas; y la Caja Crédito Agrario, Industrial y Minero para las zonas rurales.

Existen varios programas de vivienda, siendo los más importantes de acuerdo al porcentaje de subsidios asignados: el mejoramiento vivienda-entorno (32.1%), lote urbanizado (23.7%), unidad básica (13.3%), vivienda usada (8.1%), legalización de títulos (8%), lote urbanizable (7.7%) y vivienda mínima (7%). Durante los últimos años, sin embargo, más del 80% de los subsidios se han canalizado hacia viviendas nuevas y al mejoramiento de viviendas existentes (Chiappe de Villa, 1999).

El número de SHD otorgados por INURBE y las Cajas aumentó de 26,704 en 1991 a más de 100,000 a fines de los años noventa, equivalente a cerca del 30% del total de viviendas construidas en ese período. Estimaciones realizadas indican que alrededor de un 90% de las viviendas consideradas técnicamente como de interés social construidas en los años noventa han

sido beneficiadas con el subsidio. Además, el 80% del total de subsidios otorgados han favorecido a familias de hasta dos salarios mínimos legales.

Como consecuencia en gran medida de los programas de SHD, se estima que de 1993 a 1997 el déficit cuantitativo de viviendas habría disminuido de 1,097 miles (13.3%) a 850 mil (9.1%) y el déficit cualitativo de 3,293 miles (40%) a 2,895 miles (31%).

El valor de los SHD en Colombia equivale a un poco menos del 0.3% del PIB, el cual es financiado principalmente con los ingresos ordinarios del gobierno central (presupuesto general de la nación).

d) Uruguay

En el Uruguay, el sistema de SHD está incorporado en el denominado Sistema Integrado de Acceso a Vivienda (SIAV), que fue iniciado en 1993 y está orientado a favorecer a familias de ingresos mensuales de hasta alrededor de US$ 1,000[2]. Actualmente, el valor máximo de las viviendas sociales susceptibles de beneficiarse del subsidio es de alrededor de US$ 30,000. La institución encargada de administrar y otorgar los SHD es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MIVOTMA).

El valor máximo de los SHD que otorga el Estado asciende a un poco más de US$ 18,000 y está dirigido a familias con un nivel de ingreso mensual de unos US$ 500 o menos, a quienes se construye, por licitación, una solución denominada Núcleo Básico Evolutivo (NBE). Las familias con ingresos mensuales entre US$ 500 y US$ 1000 tienen derecho a un Certificado de Subsidio Habitacional Directo (CSHD), cuyo valor decrece hasta un valor mínimo (que actualmente es de unos US$ 6,000) a medida que aumenta el nivel de ingreso familiar.

Desde su creación, el MIVOTMA ha otorgado alrededor de 10,000 SHD anuales, correspondiendo 2/3 a certificados para la adquisición de NBE, número que, debido a la pequeñez del país, ha contribuido a una disminución continua del déficit habitacional.

Para financiar el sistema de SHD en Uruguay se ha creado el Fondo Nacional de Vivienda, cuya principal fuente de recursos es el impuesto del 1% a las retribuciones personales, que aporta casi el 85% del total de recursos. Otras fuentes complementarias son las partidas presupuestarias destinadas a vivienda, el cobro de algunos servicios y la captación de algún tipo de asistencia financiera externa.

e) Paraguay

En Paraguay, el sistema de SHD se inició en 1995 y está dirigido a familias con ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos legales, que actualmente equivalen a alrededor de US$ 580. El subsidio está dirigido a familias de hasta un poco más de cuatro salarios mínimos (un poco más de US$ 1,050) y oscila entre unos US$ 2,750 y unos US$ 5,500. El subsidio máximo está reservado a las familias de hasta un salario mínimo y va descendiendo a medida que aumentan los niveles de ingreso familiar. La unidad de cuenta de todo el sistema (valores máximos de las viviendas y de los subsidios para cada estrato, montos de ahorro previos exigidos, montos máximos de crédito hipotecario) es la Unidad de Salario Mínimo, cuyo valor fluctúa de acuerdo a las variaciones del salario mínimo mensual. La institución encargada de administrar el sistema es el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

Existen dos programas de vivienda: el de Adquisición de Soluciones Habitacionales, que comprende la compra de vivienda nueva o usada; y el de Soluciones Habitacionales en Lote Propio, que incluye la construcción, ampliación o reparación de viviendas. En ningún caso del valor del SHD puede exceder al 75% del valor de la vivienda.

El número de SHD otorgados es de alrededor de 10,000 al año, un 60% de los cuales se dirigen a familias con ingresos inferiores a 1.6 salarios mínimos.

Los recursos del Fondo de Subsidio Habitacional Directo provienen del presupuesto general de la nación y de préstamos internos y externos.

1.4.2 Requisitos de ahorro previo

De los cinco países examinados, únicamente en Costa Rica no siempre se exige el requisito del ahorro previo, especialmente en el caso de las familias con ingresos de hasta un salario mínimo. En todos los países, sin embargo, el requisito de ahorro previo puede sustituirse por aportes en efectivo, mano de obra o lote de terreno.

En Chile, el programa ha sido tan exitoso que el número de cuentas de ahorro previo y el monto ahorrado aumentó de 55,000 y US$ 47 millones en 1984, a 500,000 y US$ 279 millones en 1990, y a 1,530,000 y US$ 635 millones en 1999.

En Costa Rica, en 1997 el BANVHI trató de impulsar una política de exigir un ahorro previo de al menos un 15% del valor de la vivienda, pero no recibió el apoyo requerido.

En Colombia los beneficiarios de los programas de vivienda social deben aportar como mínimo un 5% del precio de la solución habitacional a la que se aspira y en todos los casos se espera que el valor del SHD más los aportes cubran al menos el 30% del valor de la vivienda. Los trabajadores de los sectores formales de la economía pueden acceder a los recursos ahorrados de manera forzosa en los denominados fondos de cesantía y utilizarlos para cumplir el requisito de ahorro previo.

En Uruguay los niveles de ahorro requeridos van desde niveles inferiores al 1% del valor de la vivienda en el caso de los Núcleos Básicos Evolutivos, hasta más del 20% en el caso de las familias de ingresos más altos con posibilidades de acceder todavía a los programas de vivienda social.

Finalmente, en el caso de Paraguay, el ahorro mínimo oscila entre 1.6% del valor de la vivienda para familias con ingreso de hasta un salario mínimo y 13.3% para las familias de mayores ingresos todavía con posibilidades de acceder al SHD.

1.4.3 Políticas de financiamiento habitacional

Durante los años ochenta, el financiamiento habitacional en los países de América Latina se vio muy afectado por tres problemas básicos: la descapitalización de las instituciones financieras de vivienda por la incongruencia entre los plazos y las tasas de interés fijadas para las operaciones activas y pasivas; problemas de recuperación de los préstamos por falta de capacidad de pago de los prestatarios; y reducción del mercado crediticio, con una concentración de las operaciones en los segmentos de mayor capacidad de pago.

Para hacer frente a esos problemas, en varios países los sistemas de financiamiento habitacional han experimentado importantes transformaciones guiados por las siguientes orientaciones:

- Desarrollo de una mayor gama de instrumentos hipotecarios: letras hipotecarias, mercado secundario de hipotecas, securitización, leasing, etc.

- Diseño de planes de financiación con esquemas de amortización y reajustes que compatibilizan el fondeo de los recursos con la capacidad de pago de los prestatarios.

- Desarrollo de sistemas de reajuste de los créditos hipotecarios de acuerdo a un índice determinado que evita que la inflación deteriore el valor de las recuperaciones y que el sistema se descapitalice (valorización en unidades de poder adquisitivo constante).

- Estímulo a la adopción de modalidades de ahorro previo.

- Incentivos a la formación de entidades especializadas en la administración de créditos hipotecarios, así como de grupos organizados en forma de cooperativas y asociaciones.

- Aprovechamiento de las reformas en los sistemas de pensiones para lograr el calce absoluto entre el plazo de los préstamos otorgados y el fondeo de los recursos.

1.4.4 Políticas de suelo para viviendas de interés social

La inseguridad jurídica, el alto precio y la falta de lotes de terreno dotados de servicios sociales básicos constituyen uno de los principales cuellos de botella que enfrentan muchos países en sus esfuerzos por diseñar y poner en marcha políticas eficaces de vivienda de interés social.

En Chile, por ejemplo, el gran crecimiento en la construcción de viviendas de interés social propiciado por el sistema de SHD ha generado una fuerte presión sobre los terrenos urbanos y urbanizables, a tal punto que su precio real aumentó en más de un 50% en los años noventa. Algo similar ha ocurrido en Costa Rica, donde el incremento en el precio alcanzado por los terrenos urbanizados ha obligado al BANVHI a autorizar que las familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos puedan utilizar hasta la mitad del SHD para la compra de lotes de terreno.

La ausencia de políticas tendientes a compensar o contrarrestar este efecto está provocando en la práctica un traslado del subsidio habitacional a los propietarios inmobiliarios, a la vez que está limitando severamente los resultados de la política habitacional de esos países.

Diferente es la situación de Colombia donde, en 1997, al observarse que los precios de los lotes de terreno comenzaron a aumentar luego de poner en marcha el sistema de SHD, se requirió a los municipios a elaborar planes de ordenamiento territorial que reservaran suelo para la construcción de viviendas sociales. Dichos planes también debían definir los programas de aprovisionamiento de servicios sociales básicos, espacios de uso público y requerimientos de infraestructura vial. Asimismo, los planes de ordenamiento territorial establecieron normas tendientes a lograr un reparto equitativo de los costos y beneficios de su puesta en marcha. Concretamente, se reglamentó la participación de los municipios en la plusvalía proveniente de la incorporación de terrenos al perímetro urbano, el cambio de uso del suelo, el aumento de la densificación, y la ejecución de obras de infraestructura. Producto de ello, los gobiernos municipales pueden establecer tasas de participación que oscilan entre el 30% y el 50% de la plusvalía, recibir en terrenos el pago de la plusvalía, o exonerar aquellos inmuebles destinados a la construcción de viviendas sociales cuyos propietarios se obliguen a trasladar ese beneficio a los adquirientes de esas viviendas (Chiappe de Villa, 1999).

Dimensiones del problema habitacional en El Salvador

El acceso a una vivienda digna constituye uno de los indicadores básicos de la calidad de vida de las personas, las familias y las comunidades. Es tal su importancia que la medición de la pobreza a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) está fundamentado prácticamente en indicadores que miden la calidad de la construcción de la vivienda y la provisión de servicios elementales para su habitabilidad (agua, energía eléctrica, servicios sanitarios) (Briones y González, 2001).

En El Salvador, sin embargo, el acceso a una vivienda digna está vedado para una buena parte de la población, lo cual se debe en buena medida, como se verá más adelante, a que el sector no ha recibido la atención que le corresponde.

2.1 Dimensiones y características del déficit habitacional antes de los terremotos

El indicador tradicionalmente utilizado para medir el acceso a una vivienda digna es el déficit habitacional. En El Salvador, el déficit habitacional es entendido como la situación en la que se encuentran los hogares del país que no tienen acceso a una vivienda (déficit cuantitativo) o que habitan en viviendas cuyos techos y paredes son de desechos o materiales que no ofrecen seguridad, o tienen piso de tierra, o carecen de algún tipo de dotación de agua potable, eliminación de excretas y electricidad (déficit cualitativo). Las viviendas que presentan las seis carencias antes mencionadas son también consideradas como parte del déficit cuantitativo (VMVDU , 2000).

Metodológicamente, el déficit habitacional es construido a partir de las características físicas y servicios básicos existentes en cada unidad familiar en lo referente a techo, pared, piso, alumbrado, agua y servicio sanitario. Por tanto, las variables utilizadas están en función de la durabilidad de los materiales físicos de que está construida la vivienda y de la dotación de los servicios básicos, lo cual permitiría en principio identificar y definir las necesidades de reemplazo o mejoramiento de los mismos. Según la información extraíble de las boletas de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, la Oficina de Planificación Estratégica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (OPES) establece la clasificación de los elementos de la vivienda según sus componentes que se muestra en el Cuadro N° 2.1.

Cuadro N° 2.1
Clasificación de los elementos de la vivienda según componentes

Elemento de la vivienda	Componentes	
	Durable	No durable
Techo	Loza de concreto Teja de barro-cemento Lámina de asbesto Lámina metálica	Paja o palma Desecho Otro material
Pared	Concreto mixto Bahareque Adobe Madera Lámina	Paja o palma Desecho Otro material
Piso	Ladrillo-cemento Ladrillo-barro Cemento Madera	Tierra Otro material
Alumbrado	Electricidad	Kerosene (gas) Gas propano Candela Otros
Agua	Cañería dentro de la vivienda (privada) Cañería dentro de la vivienda (común) Cañería fuera de la vivienda Chorro común Pozo	Quebrada Ojo de agua Se la regalan Por lluvia Otros
Sanitarios	Inodoro privado a alcantarilla Inodoro común a alcantarilla Fosa séptica privada y común Letrina privada y común Letrina abonera	Otros

Fuente: Clasificación de la Oficina de Planificación Estratégica-Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (OPES-VMVDU), sobre la base de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

Los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), señalan que en 2000 existían en El Salvador 1,438,186 hogares, de los cuales el 62.5% se encontraban localizados en las áreas urbanas, y el 37.5% restante en áreas rurales. El país contaba además con un parque de 1,403,279 unidades habitacionales particulares, que comparado con el número de hogares arrojaba un déficit de 34,907 viviendas. Si a este número se suman las viviendas con seis carencias se obtiene un déficit cuantitativo global de 36,511 soluciones habitacionales.

Para ese mismo año, también existían 489,010 viviendas que necesitaban ser mejoradas debido a que presentaban de una a cinco carencias.

La suma del déficit cuantitativo más el déficit cualitativo conformaban un déficit total de 525,521 viviendas. Esto significa que de cada 100 familias salvadoreñas, 36 no contaban con una solución habitacional adecuada (ver Cuadro N° 2.2).

Al igual que en el caso de la pobreza, el déficit habitacional era un problema que afectaba mayoritariamente a los hogares del área rural (IDHES 2001). Del déficit habitacional total registrado el año 2000, el 70.5% correspondía a hogares residentes en el área rural, y el 29.5% restante a hogares del área urbana. Tal desproporción se debía principalmente a la distribución geográfica del déficit cualitativo, ya que el déficit cuantitativo era incluso mayor en el área urbana (Ver Cuadro Nº 2.3).

Es importante destacar que la reducción del déficit habitacional registrada en el período 1992-2000 se debe exclusivamente a la reducción del déficit en el área rural, ya que en el área urbana el déficit incluso aumentó (en sus dos modalidades), pasando de 152,721 a 154,941 viviendas.

Como es lógico de suponer, tanto el déficit cuantitativo, como déficit cualitativo estaban concentrados en los hogares de menores ingresos. Así por ejemplo, en 2000 el 74% del déficit cuantitativo y el 78% del déficit cualitativo correspondía a hogares con ingresos de hasta 2 salarios mínimos. Extendiendo el límite, los hogares de hasta 4 salarios mínimos concentraban el 93.6% del déficit cuantitativo y el 95.9% del déficit cualitativo (ver Cuadro N° 2.4).

2.2 El impacto de los terremotos.

Los terremotos ocurridos el 13 de enero y el 13 de febrero de 2001 tuvieron un tremendo impacto sobre la situación habitacional del país. De acuerdo al censo realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), los terremotos dañaron 271,653 viviendas, de las cuales 163,866 quedaron en condiciones

Cuadro N° 2.2
Características del parque habitacional. Período 1994-2000 (en número de viviendas)

Descomposición de las Viviendas	AÑOS						
	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Viviendas adecuadas	912,665	834,151	779,565	710,138	658,106	590,383	570,089
Con 1 Carencia		208,478	209,754	229,165	218,621	208,065	192,441
Con 2 Carencias		141,351	142,216	153,806	152,725	156,902	145,504
Con 3 Carencias		105,659	106,306	101,745	114,420	114,534	119,376
Con 4 Carencias		49,078	49,377	44,303	56,961	55,447	80,361
Con 5 Carencias		6,941	6,984	5,492	6,997	8,225	12,170
Con 6 Carencias		2,312	2,433	1,146	1,489	3,749	3,940
Total Viviendas	**1,403,279**	**1,347,970**	**1,296,635**	**1,245,795**	**1,209,319**	**1,137,305**	**1,123,881**
Viviendas faltantes		40,505	42,634	19,570	26,165	32,149	36,500
Déficit Cualitativo de 1 a 5 carencias	489,010	511,507	514,637	484,716	549,724	543,173	549,852
Déficit Cuantitativo de 6 carencias + faltante	36,511	42,817	45,067	70,511	27,654	35,898	40,440
Déficit Total	**525,521**	**554,324**	**559,704**	**555,227**	**577,378**	**579,071**	**590,292**

Fuente: Estimación realizada por OPES-VMVDU, cifras preliminares.

Cuadro Nº 2.3
Déficit habitacional. Período 1992-2001. (En número de viviendas)

AÑO	Déficit Cualitativo */			Déficit Cuantitativo **/			Déficit Total		
	Urbano	Rural	Sub-Total	Urbano	Rural	Sub-Total	Urbano	Rural	Total
1992	129,629	404,193	533,822	23,092	38,188	61,280	152,721	442,381	595,102
1993	126,125	405,694	531,819	24,163	37,507	61,670	150,288	443,201	593,489
1994	162,308	375,374	537,682	23,362	29,248	52,610	185,670	404,622	590,292
1995	158,634	376,314	534,948	17,064	27,509	44,573	175,698	403,823	579,521
1996	156,910	385,817	542,727	15,583	19,068	4,651	172,493	404,885	577,378
1997	145,471	389,040	534,511	11,359	9,357	20,716	156,830	398,397	555,227
1998	148,195	366,442	514,637	28,367	16,700	45,067	176,562	383,142	559,704
1999	145,424	361,803	507,227	28,082	16,295	44,377	173,506	378,098	551,604
2000	132,391	356,619	489,010	22,550	13,961	36,511	154,941	370,580	525,521
2001	119,127	349,977	469,104	25,149	14,554	39,703	144,276	364,531	508,807

**/ Necesidad de mejoramiento en materiales de construcción y servicios básicos de las viviendas.*
***/ Necesidad de viviendas nuevas por crecimiento vegetativo de los hogares y hogares allegados.*
Fuente: OPES-VMVDU.

Cuadro N° 2.4
Déficit habitacional por área e ingresos año 2000

DÉFICIT CUANTITATIVO	AREA URBANA	RURAL	Total	%
HASTA 1 SM	5626	7024	12650	34.65
1 A 2 SM	9767	4587	14354	39.31
2 A 3 SM	3712	1646	5358	14.68
3 A 4 SM	1360	437	1797	4.92
4 A 5 SM	1215	0	1215	3.33
5 A 6 SM	214	198	412	1.13
6 A 7 SM	267	69	336	0.92
7SM A MÁS	389	0	389	1.07
Total	**22550**	**13961**	**36511**	**100**

DÉFICIT CUALITATIVO	AREA URBANA	RURAL	Total	%
HASTA 1 SM	46471	194263	240734	49.23
1 A 2 SM	43937	99905	143842	29.41
2 A 3 SM	23429	35729	59158	12.10
3 A 4 SM	9550	15774	25324	5.18
4 A 5 SM	4569	6035	10604	2.17
5 A 6 SM	1290	2401	3691	0.75
6 A 7 SM	1193	1100	2293	0.47
7SM A MÁS	1952	1412	3364	0.69
Total	**132391**	**356619**	**489010**	**100**

Fuente: VMVDU con base a la EHPM 2000.

inhabitables, sumándose temporalmente al déficit cuantitativo (ver Cuadro N° 2.5). 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.

Del total de viviendas afectadas por los terremotos (destruidas y dañadas pero habitables), un 60% correspondían a hogares con ingresos de hasta dos salarios mínimos y el 40% restante a hogares con ingresos de más de dos salarios mínimos. De ahí que con justa razón se concluya que una de las peculiaridades de estos terremotos es que su impacto fue mucho mayor en el área social que en el área económica, ya que los mayormente afectados fueron hogares pobres.

De las viviendas destruidas, la mayoría estaban localizadas en el área rural, siendo los departamentos más afectados en este rubro, en su orden, Usulután, La Paz, La Libertad, Cuscatlán, San Vicente y Sonsonate.

Según las estimaciones iniciales de la OPES, el déficit cuantitativo de viviendas tras los terremotos se habría elevado a 243,889 unidades[3]. Sin embargo, debido a que muchas de las viviendas destruidas o severamente dañadas constituían ya previamente parte del déficit cualitativo, la OPES estimó inicialmente que el déficit total en términos netos había aumentado en 72,224 viviendas, elevándose a 597,745 unidades habitacionales[4]. Producto de ello, se estimaba que el déficit habitacional con relación al total de hogares había aumentado del 36.5% al 41.6%, incrementándose también el peso dentro del mismo del déficit cuantitativo, el cual había pasado de representar el 6.9% antes de los terremotos al 40% después de los terremotos.

Recientemente, sin embargo, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) ha proporcionado nuevas cifras, según las cuales el déficit habitacional total en 2001, pese a los efectos devastadores de los terremotos, no sólo no aumentó, sino que disminuyó en 16,714 viviendas con respecto a 2000, alcanzando un total de 508,807 viviendas. Aunque oficialmente no se ha proporcionado una justificación al respecto, una posible explicación sobre dicho cambio de cifras podría ser que de las 218,000 viviendas que se construyeron en 2001 con techos y paredes de lámina metálica, muchas fueron también provistas de servicios básicos, de manera que al disponer de estos servicios y estar construidas con un material considerado como durable (ver Cuadro N° 2.1) fueron excluidas del déficit habitacional.

Un dato importante es que antes de los terremotos, tal como lo señala el VMVDU, "la mayoría de gobiernos locales no tenían un papel activo en la solución de problemática habitacional" (VMVDU, 2000). Esta situación, sin embargo, seguramente tendrá que cambiar, ya que en al menos 86 municipios del país (33% del total) los terremotos destruyeron el 25% o más de las viviendas existentes (ver Cuadro N° 2.6).

Cuadro N° 2.5
Censo de daños ocasionados por los terremotos de Enero y Febrero de 2001

Por área geográfica y departamento	Urbano			Rural			Total
	Inhabitable	Habitable	Sin daño	Inhabitable	Habitable	Sin daño	
Ahuachapán	1,919	2,618	11,631	3,592	3,371	39,816	62,947
Cabañas	640	1,759	8,364	69	66	20,247	31,145
Chalatenango	23	23	16,089	14	36	27,882	44,067
Cuscatlán	4,372	2,356	10,167	11,730	3,381	10,949	42,955
La Libertad	7,660	6,520	51,007	20,723	9,630	42,300	137,840
La Paz	7,575	6,727	10,489	21,109	11,766	5,986	63,652
La Unión	65	171	16,495	840	1,864	45,479	64,914
Morazán	20	49	10,781	10	8	27,304	38,172
San Miguel	2,618	3,606	45,842	5,397	3,944	42,387	103,794
San Salvador	5,313	11,260	348,504	6,227	5,036	70,949	447,289
San Vicente	6,450	3,067	5,625	7,715	3,748	7,098	33,703
Santa Ana	1,414	1,092	58,316	2,369	1,257	59,723	124,171
Sonsonate	5,263	4,478	27,986	7,403	3,071	41,083	89,284
Usulután	10,332	7,536	16,110	23,004	9,347	11,901	78,230
Total	53,664	51,262	637,406	110,202	56,525	453,104	1,362,163

Fuente: Censo de DIGESTYC, 2001.

Cuadro No 2.6
Priorización de Municipios en base a Destrucción de Viviendas. Año 2001.

	Departamento	Municipio	% Viviendas Destruidas*		Departamento	Municipio	% Viviendas Destruidas*
1	SAN VICENTE	Verapaz	87.47%	44	USULUTAN	Santiago de Maria	42.49%
2	SAN VICENTE	San Cayetano Istepeque	85.25%	45	USULUTAN	Nueva Granada	41.56%
3	USULUTAN	San Agustín	84.84%	46	LA PAZ	San Francisco Chinameca	41.48%
4	USULUTAN	San Francisco Javier	82.88%	47	CUSCATLAN	San Rafael Cedros	41.41%
5	CUSCATLAN	Santa Cruz Analquito	82.48%	48	SAN SALVADOR	Rosario de Mora	41.27%
6	CUSCATLAN	San Ramón	82.34%	49	LA LIBERTAD	Sacacoyo	41.25%
7	CUSCATLAN	San Cristobal	78.86%	50	SONSONATE	Armenia	40.92%
8	CUSCATLAN	Candelaria	76.89%	51	SAN VICENTE	Apastepeque	40.92%
9	LA PAZ	San Pedro Nonualco	72.92%	52	SONSONATE	Caluco	40.81%
10	USULUTAN	Ozatlán	70.72%	53	LA PAZ	San Emigdio	40.37%
11	SAN VICENTE	Tepetitán	69.32%	54	LA PAZ	Zacatecoluca	39.67%
12	LA PAZ	Santa Maria Ostuma	66.71%	55	SAN VICENTE	San Esteban Catarina	39.36%
13	USULUTAN	Santa Elena	64.63%	56	SAN VICENTE	San Sebastián	39.05%
14	SAN VICENTE	Guadalupe	64.32%	57	USULUTAN	Ereguayquín	38.45%
15	LA PAZ	Mercedes la Ceiba	61.97%	58	LA PAZ	San Luis Talpa	37.77%
16	LA LIBERTAD	Tepecoyo	61.12%	59	LA PAZ	San Juan Talpa	34.71%
17	SAN VICENTE	San Lorenzo	60.19%	60	SONSONATE	San Julian	33.99%
18	CUSCATLAN	El Carmen	58.66%	61	LA LIBERTAD	Ciudad Arce	33.99%
19	CUSCATLAN	Santa Cruz Michapa	58.45%	62	USULUTAN	El Triunfo	33.76%
20	CUSCATLAN	Monte San Juan	58.17%	63	LA LIBERTAD	Tamanique	33.57%
21	LA LIBERTAD	Huizúcar	57.57%	64	LA PAZ	El Rosario	33.33%
22	USULUTAN	Mercedes Umaña	57.04%	65	LA PAZ	San Juan Tepezontes	32.82%
23	LA LIBERTAD	Jayaque	56.04%	66	CUSCATLAN	San Pedro Perulapán	32.61%
24	LA LIBERTAD	Talnique	55.03%	67	LA LIBERTAD	Jicalapa	31.44%
25	USULUTAN	Tecapán	54.68%	68	CUSCATLAN	Cojutepeque	30.93%
26	LA LIBERTAD	Comasagua	53.82%	69	USULUTAN	Concepción Batres	30.73%
27	USULUTAN	California	53.34%	70	CUSCATLAN	Tenancingo	30.54%
28	LA PAZ	Jerusalén	53.30%	71	AHUACHAPAN	Tacuba	30.41%
29	LA PAZ	San Antonio Masahuat	53.02%	72	AHUACHAPAN	Turín	30.06%
30	SAN VICENTE	Tecoluca	52.68%	73	SAN MIGUEL	Chinameca	29.95%
31	SONSONATE	Santa Catarina Masahuat	52.41%	74	LA LIBERTAD	Zaragoza	28.74%
32	LA PAZ	San Francisco Masahuat	49.23%	75	SANTA ANA	El Congo	28.60%
33	LA PAZ	Tapalhuaca	49.19%	76	SONSONATE	Nahuizalco	28.23%
34	LA PAZ	Santiago Nonualco	49.09%	77	LA LIBERTAD	Opico	27.66%
35	LA LIBERTAD	San José Villanueva	48.17%	78	SAN VICENTE	San Ildefonso	27.57%
36	SAN VICENTE	San Vicente	46.97%	79	SAN MIGUEL	Chirilagua	27.52%
37	USULUTAN	Berlín	46.89%	80	SAN MIGUEL	San Rafael	26.88%
38	USULUTAN	Jucuapa	46.31%	81	SAN SALVADOR	Panchimalco	26.76%
39	USULUTAN	Jiquilisco	45.93%	82	LA PAZ	Cuyultitán	26.33%
40	USULUTAN	Alegría	45.34%	83	USULUTAN	Estanzuelas	25.71%
41	LA PAZ	San Rafael Obrajuelo	44.95%	84	USULUTAN	San Buenaventura	25.59%
42	LA PAZ	San Miguel Tepezontes	44.59%	85	SAN VICENTE	Santo Domingo	25.57%
43	LA PAZ	Paraíso de Osorio	43.30%	86	SONSONATE	Salcoatitán	25.22%

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación, MINED. Con base a datos proporcionados por DIGESTYC (marzo 2001).

Políticas de vivienda popular en El Salvador y marco institucional

El artículo 119 de la Constitución de la República de El Salvador establece que la construcción de vivienda es una actividad de interés social y obliga al Estado a procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.

Durante los años ochenta, para dar cumplimiento a este mandato constitucional, el Estado salvadoreño intervenía directamente en la construcción de proyectos habitacionales y otorgaba subsidios vía tasa de interés y precio de las viviendas. La inequidad, regresividad y altos costos de administración de estos subsidios, junto a la escasez de recursos asignados para tales fines, sin embargo, era tal que el déficit habitacional en esos años no cesó de aumentar.
En los años noventa se modificó sustancialmente el rol del Estado, disminuyendo sus funciones de intervención directa en las diferentes áreas de la política pública y fortaleciendo las funciones de facilitación, regulación, supervisión y control. Este cambio, en el caso del sector vivienda se tradujo en la creación de un sistema de subsidios directos y focalizados y una mayor atención a la legalización de las propiedades, pero manteniéndose aún algunos programas de subsidio vía tasa de interés. El marco institucional actual relacionado con las políticas de vivienda popular se resume de manera esquemática en el Cuadro N° 3.1.

3.1 Diseño y evaluación de las políticas de vivienda popular.

El órgano rector de las políticas de vivienda en El Salvador es el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), el cual tiene además las siguientes funciones:

a) Diseñar las políticas, estrategias, programas y proyectos para producir soluciones habitacionales a la población de bajos ingresos que no tiene acceso a las viviendas producidas por empresarios privados.

b) Operar, junto a los gobiernos municipales, al Instituto Libertad y Progreso (ILP), al Centro Nacional de Registros (CNR), al Fondo Social para la Vivienda (FSV) y al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) como garantes del cumplimiento de las normas y regulaciones relacionadas a:

- Autorización de proyectos de desarrollo urbano y rural.
- Legalización de la tenencia en propiedad o bajo otra forma del suelo para vivienda o solución habitacional de la población de bajos ingresos.
- Planificación de la gestión urbana y territorial del país.
- Financiamiento habitacional.
- Facilitar el acceso a obras, servicios y equipamiento comunitario a los segmentos de población de bajos ingresos.
- Normalización y control en la producción de materiales de construcción y soluciones habitacionales.

Cuadro N° 3.1
Resumen del marco institucional del sector vivienda

Instancia rectora y normativa	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)				
	Legalización	Financiamiento Sector formal	Financiamiento Sector informal	Permisos y trámites	Ordenamiento territorial
Ejecutoras	Instituto Libertad y Progreso (ILP), CNR, ONG´s y privados	Fondo Social para la Vivienda, AFP's, Bancos y constructoras privadas	FONAVIPO, BMI, FISDL, Instituciones Autorizadas, Sistema de Cajas de Créditos, Cooperación Internacional, ONGs	VMVDU, MARN, MAG, OPAMSS, Alcaldías, CNR	VMVDU

Fuente: VMVDU.

Debido a que tiene además la responsabilidad de la planificación y el desarrollo territorial del país, el VMVDU en los últimos años ha impulsado una política de descentralización en sus funciones de planificación y desarrollo urbano generando una diversidad de planes de desarrollo urbano regional y local (ver Cuadro N ° 3.2).

Adicionalmente, con el propósito de corregir los desequilibrios territoriales, disminuir las vulnerabilidades ante amenazas naturales y asegurar un uso sostenible de los recursos, el VMVDU está trabajando en un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Dicho plan incluirá orientaciones sobre el uso del territorio para el desarrollo del país en las áreas: ambiental, transporte, infraestructura productiva y social, histórica cultural, etc. Se espera que el plan incluya además una propuesta de regionalización y zonificación como un elemento clave para solventar las irregularidades en el patrón de uso de los recursos naturales y para mejorar la capacidad de gestión política-administrativa en los 14 departamentos del país.

3.2 Programas de vivienda popular

En El Salvador los principales programas de viviendas de interés social son desarrollados por el Fondo Social para la Vivienda (FSV), en el caso de las viviendas destinadas a los trabajadores del sector formal[5]; y por el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), en el caso de las viviendas destinadas a trabajadores del sector informal. Luego de los terremotos, sin embargo, a estos programas se han sumado varios proyectos habitacionales financiados por diversos organismos de cooperación, pero que están limitados a apoyar el proceso de reconstrucción.

3.2.1 Fondo Social para la Vivienda

El Fondo Social para la Vivienda (FSV) es una institución de crédito autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica que nació en 1973 como un programa de seguridad social en el que participan el Estado, los patronos y los trabajadores[6].

La finalidad de la institución es contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras. La población a la que esta institución le brinda sus servicios de financiamiento es a los trabajadores afiliados a los sistemas de ahorro para pensiones, tanto público como privado.

Cuadro N° 3.2
Apoyo al desarrollo urbano: planes maestros, municipales, territorial local y microregionales

Planes	Municipios Favorecidos	Año de Entrega	Situación Actual
Planes Maestros de Desarrollo Urbano			
Plamadur AMSSA1/	17	1997	En ejecución
Plamadur AMSO2/	4	1999	En ejecución
Plamadur San Miguel	1	1999	A implementarse
Plamadur Santa Ana	1	1999	En proceso de implementación
Plamadur Usulután	2		En proceso de implementación
Planes de Desarrollo Urbano Municipales			
Acajutla	1	1997	En proceso de implementación
Zacatecoluca	1	2001	En proceso de implementación
El Transito	1	1996	A implementarse
Planes de Desarrollo Territorial Local			
Metapán	1	1994	A implementarse
Suchitoto (GTZ)	1	1999 – 2001	En proceso de implementación
Santa Rosa de Lima	1	1997	A implementarse
Comayagua	1	2002	En formulación
Planes Microregionales			
La Palma San Ignacio	2	2000	A implementarse
Ruta de las Flores (Juayúa y	4	1997	En proceso de implementación
Jucuapa Chinameca y otros	5	2002	A iniciarse formulación
Valle de San Andrés	12	2001	En proceso de implementación
Total	55		

1/AMSSA-Área Metropolitana de San Salvador, 2/AMSO-Área Metropolitana de Sonsonate
Fuente: VMVDU.

Los recursos financieros del FSV básicamente han provenido de 3 fuentes:

- El aporte inicial del Estado por veinticinco millones de colones al momento de su formación, más un segundo subsidio de treinta y dos millones de colones otorgado en 1995.
- Las cotizaciones de patronos y trabajadores recibidas desde su fundación hasta el 30 de abril de 1998, las cuales están registradas en cuentas Individuales a favor de estos últimos.
- Otros ingresos que obtenga por cualquier título de inversión. (FSV, Web)

Hasta antes de la privatización del sistema de pensiones, el FSV se financiaba básicamente con la recuperación de cartera y con contribuciones obligatorias que se aplicaban a la población ocupada en el sector privado formal. La población cotizante era de más de 400,000 personas. Con la privatización del sistema de pensiones, sin embargo, se eliminaron las contribuciones obligatorias, de manera que para su financiamiento el FSV se ha visto obligado a emitir cantidades crecientes de títulos en la bolsa. Las emisiones generalmente son colocadas en instituciones tales como las AFP, el ISSS, el INPEP y los bancos, a tasas de interés y plazos diferentes.

Para que un trabajador pudiera ser sujeto de crédito en el FSV necesita cumplir los siguientes requisitos: a) ser trabajador activo con al menos seis meses de aportaciones a cualquiera de los dos sistemas de ahorro para pensiones; b) tener capacidad de pago para responder a la obligación a contraer; y c) ser sujeto de seguro de vida, o que lo sea un familiar en primer grado de consanguinidad, quien será codeudor; d) carecer él y su grupo familiar, de vivienda, excepto para las líneas de financiamiento RAM, construcción y refinanciamiento. El precio de la vivienda a adquirir debe de estar dentro de la capacidad económica del solicitante. Los pagos del crédito se hacen por medio de cuotas mensuales vencidas y sucesivas hasta el final del plazo. Cuando el deudor depende de un patrono, este último le descontará en planilla la cuota y hará el pago correspondiente en cualquier institución autorizada.

En el Cuadro N° 3.3 se presentan los principales programas de viviendas de interés social financiadas por el FSV. Las tasas de interés cobradas son fijadas discrecionalmente, aunque se trata de que guarden cierta relación con las tasas de mercado.

Cuadro N° 3.3
Principales programas de viviendas de interés social financiadas por el FSV

DESTINO	TECHO DE FINANCIAMIENTO O PRECIO DE LA VIVIENDA	TASA DE INTERES	PLAZO	PRIMA	MONTO DEL CREDITO A OTORGARSE	SISTEMA DE FINANCIAMIENTO
Adquisición vivienda nueva	Hasta ¢85,000($9,714.29)	6%	25 años	0%	¢85,000.00 ($9,714.29)	Cuota nivelada
Adquisición vivienda nueva	Más de ¢85,000($9,714.29) a ¢125,00 ($14,285.71)	9%	25 años	3%	¢121,250.00 ($13,857.14)	Cuota nivelada
Adquisición vivienda usada	¢85,000 ($9,714.29)	9%	25 años	0%	¢85,000.00 ($9,714.29)	Cuota nivelada
Construcción de vivienda	¢85,000 ($9,714.29)	9%	25 años	0%	¢85,000.00 ($9,714.29)	Cuota nivelada
Reparación, ampliación y mejora	¢50,000 ($5,714.29)	9%	25 años	0%	¢50,000.00 ($5,714.29)	Cuota nivelada
Compra de lote e instalación de servicio	¢40,000 ($4,571.43)	9%	15 años	0%	¢40,000.00 ($4,571.43)	Cuota nivelada
Adquisición de vivienda del FSV	de acuerdo a valúo y capacidad del solicitante	6%	25 años	0%	100%	Cuota nivelada
Refinanciamiento de mora	de acuerdo al monto original otorgado	6% ó 9%	25 años	0%	100%	Cuota nivelada
Financiamiento de deuda	¢85,000 ($9,714.29)	11%	25 años	0%	¢85,000.00 ($9,714.29)	Cuota nivelada

Fuente: Página Web FSV: www.fsv.gob.sv

El FSV ha sido la principal fuente de financiamiento de viviendas de interés social en el mercado formal. Prueba de ello es que desde su creación, en 1973, hasta el presente ha otorgado cerca de 200,000 créditos.

La estructura de tasas de interés a la que el FSV coloca las emisiones y otorga los créditos, pronto lo convertirían en una institución financieramente insostenible, de no ser por el tratamiento que se da a los depósitos de los afiliados por contribuciones[7]. Estos depósitos, que actualmente suman cerca de 3000 millones de colones, llegaron en el pasado a obtener un rendimiento de hasta 9%, pero ahora sólo reciben una tasa del 0.5%. En la práctica, por lo tanto, el FSV continúa con una política de subsidios cruzados; con la diferencia que, antes, los costos de la política recaían sobre toda la población que cotizaba y, ahora, sólo sobre los antiguos cotizantes que aún no han obtenido su retiro y sobre el patrimonio de la institución.

Recientemente se han introducido nuevas reformas en el FSV orientadas principalmente a: a) incorporar dentro de la población beneficiaria a trabajadores del sector informal que reúnan ciertos requisitos, b) ampliar el precio de la vivienda a financiar (hasta US$ 22,857.14) y, c) financiar a la población beneficiaria un segundo crédito en condiciones similares al primero.

Los requisitos exigidos a los nuevos beneficiarios del sector informal son: ser mayor de 18 años; ser trabajador independiente, conocido por de "ingresos variables"; contar con ingresos comprobables de carácter permanente; capacidad de pago para hacer frente a la obligación; que la garantía hipotecaria cubra satisfactoriamente el monto de crédito a otorgar; carecer de vivienda propia; y ser sujeto de seguro de deuda. El destino del crédito tiene que ser para adquisición de vivienda nueva o usada a ser utilizada para habitación del trabajador y de su grupo familiar, pudiendo ejercer su actividad económica dentro del inmueble. El monto del crédito a otorgar a los beneficiarios puede ser de hasta $14,285.71, financiando el FSV hasta el 90% del mismo (US$12.857.14). Por su parte, el precio de la vivienda a financiar puede ser de hasta US$22.857.14, independiente del monto del crédito a financiar. La tasa de interés establecida es de 11% de interés anual, revisable trimestralmente. Finalmente, el plazo del crédito puede ser de hasta 15 años.

3.2.2 Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)

El Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) fue creado por el Decreto Legislativo Nº 258 que entró en vigencia el 17 de Junio de 1992 con el objeto de facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos el acceso al crédito que les permita solucionar su problema de vivienda, y procurar las condiciones más favorables para el financiamiento habitacional de interés social. De acuerdo a lo establecido en su Ley de creación, FONAVIPO entiende como familias de más bajos ingresos, aquellas cuyo ingreso mensual sea inferior a dos salarios mínimos (US$ 288.00)[8].

Para lograr su objetivo, FONAVIPO facilita recursos financieros a una red de instituciones autorizadas para que otorguen créditos en condiciones de mercado y otorga subsidios directos a familias que cuentan con ingresos menores o iguales a dos salarios mínimos y que tengan como objetivo ampliar, reparar, reconstruir o mejorar sus viviendas.

Las fuentes de las que han provenido o pueden provenir los recursos financieros de FONAVIPO son:

- El traspaso de los bienes y derechos que eran propiedad de la Financiera Nacional de la Vivienda, realizado al momento de su creación.
- Las asignaciones de capital que el Estado pueda otorgarle proveniente del Presupuesto General de la Nación o producto de la emisión y venta de bonos de vivienda que realice el Gobierno de El Salvador, de acuerdo a las políticas nacionales que al respecto se adopten.
- Las utilidades y rentas netas que perciba de las operaciones que efectúe y los servicios que preste.
- Cualquier ingreso o adquisición, a cualquier título, que incremente su patrimonio.

Adicionalmente, el Estado puede constituir en FONAVIPO patrimonios especiales para que sean utilizados con fines específicos.

FONAVIPO tiene dos programas: un Programa de Créditos, que consiste en canalizar recursos a una Red de Instituciones Intermediarias Autorizadas, (IA'S) con el objeto que estas otorguen financiamiento para vivienda, a familias cuyos ingresos sean inferiores a cuatro salarios mínimos; y un Programa de Contribuciones para la Vivienda, dirigido a familias con ingresos de hasta 2 salarios mínimos, que consiste en un aporte de dinero o especie para vivienda, otorgado en forma directa a las familias sin compromiso de devolución, mediante un título valor emitido a favor de los beneficiarios, que comprueben la propiedad sobre el terreno para la vivienda, o que con el producto de sus contribuciones complementen los recursos necesarios para su adquisición. Actualmente el monto máximo del subsidio habitacional directo asciende a US$ 2,000, el cual debe ser restituido a FONAVIPO, cuando el beneficiario transfiera el dominio de la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor debidamente especificadas.

Para el desarrollo de sus funciones y dada su calidad de banco de segundo piso FONAVIPO cuenta con líneas de crédito tradicionales y líneas de crédito especiales.

Las líneas de crédito tradicionales son las siguientes:

- Línea de Crédito Puente Rotativa para Formación de Cartera 60 días. Únicamente para las Instituciones Autorizadas, se da de acuerdo a las necesidades y capacidad de pago de los usuarios.

- Línea Mejoramiento o Construcción Habitacional, con un plazo de 6 años y un monto de hasta ¢20,000.00 por grupo familiar.

- Línea para Adquisición de Lotes, con un plazo de 10 años y un monto de hasta ¢17,325.00 por grupo familiar.

- Línea de Crédito para Adquisición de Vivienda, con un plazo de 20 años y un monto de hasta ¢50,000.00 por grupo familiar.

- Línea Construcción de Vivienda a través de Instituciones Autorizadas, con un plazo de 20 años y un monto máximo de hasta ¢50,000.00 por grupo familiar.

Las líneas de crédito especiales básicamente son cuatro:

- La Línea Aporte-Crédito-Contribución. Aporte es el esfuerzo que realiza la familia para solucionar su problema habitacional y puede ser en dinero o en especie; el aporte en dinero se realiza bajo la forma de ahorro programado, mientras que el aporte en especie puede ser el lote o la mano de obra familiar para la construcción de la vivienda. Contribución es el subsidio otorgado a la familia beneficiada, el cual es negociable ante las instituciones autorizadas y puede oscilar entre 4 y 12 salarios mínimos.
  Finalmente, el crédito será la diferencia que se necesita para adquirir la solución habitacional. Los destinos en los que se podrá trabajar con esta línea son: compra de lotes, construcción individual en lotes, ampliación y mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda popular. El límite de los créditos concedidos mediante la utilización de esta línea es de ¢24,242, dependiendo de la capacidad del pago del grupo familiar

- Línea Especial de Crédito Rotativo para FEDECACES de R.L. Con esta línea se pueden otorgar créditos a 20 años plazo y de hasta ¢20,000 para mejoramiento habitacional y adquisición de lotes, de hasta ¢30,000 para construcción de vivienda y de hasta ¢40,000 para adquisición de vivienda nueva o usada.

- Línea Especial de Crédito Rotativo para FEDECREDITO de R.L. Al igual que en la línea de FEDECACES de R.L. ,con esta línea se pueden otorgar créditos a 20 años plazo y de hasta ¢20,000 para mejoramiento habitacional y adquisición de lotes, de hasta ¢30,000 para construcción de vivienda y de hasta ¢40,000 para adquisición de vivienda nueva o usada. La tasa de interés que FEDECREDITO de R.L. da a las Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores estará en función de la clasificación de riesgos de cartera de cada una de tales instituciones.

- Línea Especial de Crédito Rotativo para Cooperativas. Con esta línea las cooperativas que hagan uso de ella también pueden otorgar créditos a 20 años plazo y de hasta ¢20,000 para mejoramiento habitacional y adquisición de lotes, de hasta ¢30,000 para construcción de vivienda y de hasta ¢40,000 para adquisición de vivienda nueva o usada.

Desde su creación en 1992, FONAVIPO ha beneficiado a alrededor de 100,000 familias de escasos recursos económicos que difícilmente hubiesen podido tener acceso a una solución habitacional sin un apoyo del Estado.

Sin embargo, hay un aspecto preocupante. Aunque los programas de FONAVIPO son los principales instrumentos de soporte de la política social de vivienda en el sector informal, la institución presenta un serio riesgo de insostenibilidad financiera, ya que no cuenta con un flujo permanente de recursos. De hecho, el alcance de sus operaciones depende básicamente de las transferencias que año con año le haga el gobierno central vía asignaciones directas o a través de créditos internacionales contratados.

3.2.3 Otros programas de vivienda popular

La Política Salvadoreña de Vivienda elaborada por el VMVDU para el período 1999-2004 también contempla otra serie de programas relacionados con la vivienda popular, los cuales perdieron temporalmente importancia como consecuencia del cambio de prioridades derivada de la reconstrucción de los daños ocasionados por los terremotos.

Algunos de los principales programas que están previstos en dicha política y que eventualmente podrían activarse próximamente son los siguientes:

- **Programa de mejoramiento de barrios**, cuyo objeto es promover el mejoramiento de los barrios urbanos de las principales ciudades del país. El programa atendería a familias con ingresos inferiores a los tres salarios mínimos de los barrios más deprimidos, los cuales generalmente forman parte del déficit cualitativo. Los beneficiarios recibirían asignaciones promedio equivalentes a 12 salarios mínimos que serían canalizadas a través de FONAVIPO, mediante una modalidad similar al Programa de Contribuciones.

- Programa de Asentamientos Humanos, cuyo propósito es mejorar las condiciones habitacionales de las comunidades más vulnerables y de más bajos recursos. El programa está orientado a ofrecer alternativas de solución al problema habitacional de familias de bajos ingresos y a facilitar el traslado de familias que habitan en zonas de alto riesgo ó en lugares que no pueden legalizarse. También está concebido para convertirse en un tipo de alternativa de vivienda rural. El programa busca favorecer a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos en situación de déficit crítico[9], proporcionándoles el acceso a la tierra y a una solución habitacional. Los beneficiarios reciben asignaciones entre 4 y 12 salarios mínimos que son canalizadas a través de FONAVIPO, mediante una modalidad similar al Programa de Contribuciones. La ejecución de este programa también requiere de la participación de los gobiernos municipales, especialmente en actividades de preinversión, reubicación y legalización, los cuales recibirían cierto respaldo económico del VMVDU. La principal fortaleza de este programa radica en que los mecanismos establecidos permiten la combinación de recursos estatales, del gobierno local y de las ONGs para lograr una solución habitacional más completa, y a través de procesos participativos.

- Programa de Vivienda en Altura, mediante el cual se propone impulsar medidas que permitan el uso eficiente del suelo urbanizado, aprovechando al máximo las redes de servicios ya instalados. Para ello, es necesario modernizar el marco jurídico que afecta la propiedad en condominio. El costo debe ser accesible incluso para las familias de ingreso más bajos.

- Programa de Manejo de Riesgos Ambientales, el cual tiene por objeto fortalecer la capacidad de los municipios en la revisión ambiental de proyectos de construcción, urbanización y parcelación. El programa se desarrollaría en tres fases: implementación y uso de una metodología para la identificación de riesgo ambiental, elaboración de mapas de riesgo y propuestas de programas de riesgos ambientales.

3.2.4 Legalización de terrenos y política de suelos para viviendas de interés social.

Un problema bastante grave en El Salvador es que un alto porcentaje de familias no disponen de una forma de tenencia segura sobre las viviendas que habitan. Prueba de ello, es que en 1999 cerca de 190,000 viviendas (14% del total) eran ocupadas por ocupantes gratuitos y cerca de 55,000 más (4% del total) por colonos o guardianes. Este problema durante los últimos años ha tendido a agravarse como consecuencia de la proliferación de lotificaciones ilegales, las cuales han estado aprovechándose de la incapacidad que tiene la mayoría de familias de más bajos ingresos para acceder a un terreno o una vivienda en el mercado formal.

De ahí que la intervención del gobierno en esta área esté orientada principalmente a facilitar a un costo mínimo la obtención de un título de propiedad a familias de bajos recursos que habitan en zonas marginales, colonias piratas, comunidades no autorizadas, etc. El apoyo a la legalización de tierras es desarrollado por el Instituto Libertad y Progreso (ILP), a través del programa denominado “El Salvador, País de propietarios". El procedimiento generalmente seguido para la legalización es el siguiente: primero, se identifica y prepara las comunidades; luego se realizan los estudios técnico-jurídicos que permiten su calificación como de interés social; posteriormente, se elaboran los planos topográficos, a partir de los cuales se levantan y presentan las escrituras al CNR; para, finalmente, entregarlas a cada propietario.

El ILP legaliza anualmente alrededor de 3000 propiedades, pero se espera que luego de un refuerzo presupuestario que se obtendría como parte de un crédito a suscribir próximamente con el BID su capacidad se incremente a 5000 títulos anuales

Por otra parte, en materia de política de suelos para viviendas de interés social, la Política de Vivienda 1999-2004 contiene un Programa de Certificación de Lotificadores, el cual consiste en modernizar jurídica, técnica y ambientalmente el funcionamiento del mercado de tierras dirigido a soluciones habitacionales. Para ello, se tiene previsto establecer un sistema de información sobre el mercado y un sistema de incentivos para la certificación de las lotificadoras interesadas en mejorar la calidad de los lotes que ofrecen. El propósito de este programa es fortalecer el mercado de tierras y facilitar así a las familias pobres el acceso a soluciones habitacionales de desarrollo progresivo.

Cuantificación de los recursos requeridos para eliminar el déficit habitacional

4.1 Costos del número de viviendas requerido para la eliminación del déficit habitacional cuantitativo

Tal como ya se expresó en el Capítulo II de este trabajo, según las últimas estimaciones hechas por el VMVDU el déficit habitacional cuantitativo en El Salvador a diciembre de 2001 era de 39,703 viviendas y el déficit cualitativo de 469,104 viviendas, para un déficit habitacional total de 508,807 viviendas (ver Cuadro N° 2.3).

Asumiendo que las necesidades de construcción de nuevas viviendas debido al crecimiento vegetativo de la población durante 2002 hubieran ascendido a 36,800 unidades habitacionales, y que, por otra parte, se hubieran construido unas 39,000 viviendas en el marco del programa de reconstrucción post-terremotos[10], el déficit habitacional cuantitativo a finales de 2002 habría ascendido a unas 37,503 viviendas.

Si se asume una tasa de crecimiento promedio de los hogares de 2.5% por año, las necesidades de construcción de viviendas debido solamente al crecimiento vegetativo de la población durante 2003-2015 ascenderían a 571,615 unidades habitacionales (Cuadro N° 4.1).

Sumada esta cifra al déficit estimado de viviendas a finales de 2002 (37,503 unidades), eliminar el déficit habitacional cuantitativo durante 2003-2015 implicaría la construcción de 609,118 viviendas, esto es, un promedio de 46,855 viviendas por año, en el supuesto de que el país no sufriera otra catástrofe natural que impactara el parque habitacional.

Una vez estimada esta cifra, una pregunta que habría que formularse con el objeto de sensibilizar a los tomadores de decisión sobre el esfuerzo requerido para hacer frente al problema sería la siguiente ¿Cuál sería el costo de construir esa cantidad de viviendas requeridas para eliminar el déficit cuantitativo en un período razonable?. Tomando en cuenta que disponer de una vivienda digna es una condición estrechamente relacionada con varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[11] un período razonable para eliminar el déficit habitacional cuantitativo sería 2003-2015, ya que la mayoría de metas asociadas a los ODM están fijadas para el año 2015.

Cuadro 4.1
Necesidades proyectadas de nuevas viviendas debido al crecimiento vegetativo de la población, 2003-2015

Año	Número de hogares	Necesidad de nuevas viviendas	Costo de dotación de nuevas viviendas	
			Unitario (US$) 1/	Total (Millones de US$)
2003	1,547,922	37,754	6,384	241
2004	1,586,620	38,698	6,543	253
2005	1,626,285	39,665	6,707	266
2006	1,666,942	40,657	6,875	280
2007	1,708,616	41,674	7,047	294
2008	1,751,331	42,715	7,223	309
2009	1,795,114	43,783	7,403	324
2010	1,839,992	44,878	7,588	341
2011	1,885,992	46,000	7,778	358
2012	1,933,142	47,150	7,973	376
2013	1,981,470	48,329	8,172	395
2014	2,031,007	49,537	8,376	415
2015	2,081,782	50,775	8,586	436
Total 2003-2015		571,615		4,286

1/ Se asume una tasa de inflación promedio de 2.8% por año.
Fuente: Elaboración propia con base en información de la EHPM de 2001, asumiento una tasa promedio de crecimiento de los hogares de 2.5% por año.

Cuadro 4.2
Costo unitario de una solución habitacional para una familia de escasos recursos

Rubro	Colones de 1998	En US$, ajustando por inflación, en 2003
Terreno (70 m2)	5,000	621
Infraestructura y acceso	15,000	1,863
Unidad básica (30 m2)	25,000	3,105
Administración	5,000	621
Total	50,000	6,210

Fuente: Plan de Nación y elaboración propia.

De acuerdo con la mesa especializada sobre vivienda convocada para la consulta del Plan de Nación, el costo unitario promedio de una solución habitacional para una familia de escasos recursos oscilaría en torno a 50 mil colones de 1998 (Cuadro N° 4.2) (Plan de Nación, 1999).

Ajustando esas estimaciones por la tasa de inflación promedio anual registrada durante el período 1998-2002, el costo de tal solución habitacional a finales de 2002 habría ascendido aproximadamente a US$6,210. Si se asume una tasa promedio de inflación de 2.8% por año durante 2003-2015, el costo de construir la cantidad de viviendas (de tamaño mínimo) requeridas para atender las necesidades derivadas del crecimiento vegetativo de la población ascendería a US$241 millones en 2003, equivalente a 1.6% del PIB de ese año[12], y a US$4,286 millones para todo el período 2003-2015 (Cuadro N° 4.1).

A la cifra de las viviendas necesarias para hacerle frente al crecimiento vegetativo de la población durante 2003-2015 habría que añadir el déficit habitacional cuantitativo existente a finales de 2002, el cual fue estimado más arriba en 37,503 viviendas. Si el esfuerzo para eliminar ese déficit se repartiera en partes iguales cada año durante 2003-2015, se requeriría construir un promedio de 2,885 viviendas por año, lo cual representaría un costo total de US$278.85 millones para todo el período, bajo los supuestos de costos de los Cuadros N° 4.1 y 4.2.

Por tanto, según las estimaciones el costo de las viviendas de tamaño mínimo requeridas para eliminar gradualmente el déficit habitacional cuantitativo total en 2003 en El Salvador (debido al crecimiento vegetativo de la población y a la alícuota correspondiente para eliminar el déficit cuantitativo "heredado" estimado a finales de 2002) ascendería a US$259 millones (1.7% del PIB) y a US$4,565 millones para todo el período 2003-2015 (Ver cuadro N° 4.3).

Cuadro 4.3
Costos proyectados para eliminar el déficit habitacional cuantitativo en El Salvador durante 2003-2015

Año	Necesidad de nuevas viviendas debido a crecimiento demográfico 1/	Nuevas viviendas requeridas para eliminar gradualmente el déficit cuantitativo estimado a finales de 2002 2/	Costo de eliminación del déficit cuantitativo	
			Unitario (US$) 3/	Total (Millones de US$)
2003	37,754	2,885	6,384	259
2004	38,698	2,885	6,543	272
2005	39,665	2,885	6,707	285
2006	40,657	2,885	6,875	299
2007	41,674	2,885	7,047	314
2008	42,715	2,885	7,223	329
2009	43,783	2,885	7,403	346
2010	44,878	2,885	7,588	362
2011	46,000	2,885	7,778	380
2012	47,150	2,885	7,973	399
2013	48,329	2,885	8,172	419
2014	49,537	2,885	8,376	439
2015	50,775	2,885	8,586	461
Total 2003-2015	571,615	37,505		4,565

1/ Se asume una tasa de crecimiento promedio de los hogares de 2.5% por año.
2/ Déficit habitacional cuantitativo estimado de 188,325 viviendas.
3/ Se asume tasa de inflación promedio de 2.8% por año.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y Plan de Nación (1999)

Cuadro No 4.4
Distribución de los hogares según materiales de la vivienda y disponibilidad de servicios básicos. Año 2001

Materiales de la vivienda y servicios básicos.	Urbanos		Rurales		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Techo						
Loza de concreto	29,346	3.2	1,072	0.2	30,418	2.1
Teja de barro-cemento	237,072	25.6	289,066	52.8	526,138	35.7
Lámina de asbesto	475,821	51.4	67,437	12.3	543,258	36.9
Lámina metálica	181,681	19.6	182,856	33.4	364,537	24.7
Paja o palma	95	0.0	4,593	0.8	4,688	0.3
Materiales de desechos	1,765	0.2	2,174	0.4	3,939	0.3
Otro material	50	0.0	306	0.1	356	0.0
Paredes						
Concreto mixto	762,330	82.3	218,809	40.0	981,139	66.6
Bahareque	20,690	2.2	31,924	5.8	52,614	3.6
Adobe	91,364	9.9	178,331	32.6	269,695	18.3
Madera	6,677	0.7	32,906	6.0	39,583	2.7
Lámina	40,002	4.3	67,055	12.2	107,057	7.3
Paja o palma	345	0.0	4,358	0.8	4,703	0.3
Materiales de desecho	2,886	0.3	4,413	0.8	7,299	0.5
Otro material	1,536	0.2	9,708	1.8	11,244	0.8
Piso						
Ladrillo de cemento	708,399	76.5	127,184	23.2	835,583	56.7
Ladrillo de barro	6,433	0.7	7,395	1.4	13,828	0.9
Cemento	124,710	13.5	142,620	26.0	267,330	18.1
Tierra	85,808	9.3	267,789	48.9	353,597	24.0
Otro material	480	0.1	2,516	0.5	2,996	0.2
Servicio de alumbrado						
Electricidad	864,842	93.4	345,392	63.1	1,210,234	82.1
Conexión eléctrica vecino	34,270	3.7	38,237	7.0	72,507	4.9
Kerosene (gas)	12,327	1.3	133,182	24.3	145,509	9.9
Candela	13,688	1.5	27,711	5.1	41,399	2.8
Otra clase	703	0.1	2,982	0.5	3,685	0.3
Servicio de agua						
Cañería dentro y fuera de la vivienda	702,409	75.9	184,568	33.7	886,977	60.2
Pila o chorro público (incluye chorro común)	103,221	11.1	44,073	8.0	147,294	10.0
Pozo (privado o común)	36,799	4.0	131,029	23.9	167,828	11.4
Cañería del vecino	44,396	4.8	35,705	6.5	80,101	5.4
Camión, carreta o pipa	31,579	3.4	34,152	6.2	65,731	4.5
Ojo de agua, río o quebrada	5,425	0.6	91,127	16.6	96,552	6.6
Otros medios	2,001	0.2	26,850	4.9	28,851	2.0
Servicio sanitario						
Inodoro a alcantarillado	567,142	61.3	8,606	1.6	575,748	39.1
Inodoro a fosa séptica	47,319	5.1	30,518	5.6	77,837	5.3
Letrina privada	204,176	22.1	400,732	73.2	604,908	41.1
Inodoro común a alcantarillado	51,125	5.5	824	0.2	51,949	3.5
Inodoro común a fosa séptica	7,719	0.8	807	0.1	8,526	0.6
Letrina común	26,371	2.8	15,331	2.8	41,702	2.8
No tiene	21,978	2.4	90,686	16.6	112,664	7.6
Total de hogares	**925,830**	**100.0**	**547,504**	**100.0**	**1,473,334**	**100.0**

Fuente: EHPM 2001.

4.2 Costos de eliminación del déficit habitacional cualitativo

El Cuadro N° 4.4 muestra la distribución de los hogares en El Salvador según los materiales de la vivienda y la disponibilidad de servicios básicos, desagregados por áreas urbana y rural, a partir de la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2001. La clasificación de los materiales de la vivienda y de los servicios básicos es consistente con los elementos de la vivienda incluidos en el Cuadro N° 2.1 como criterios definitorios del déficit habitacional cualitativo.

Cuadro No 4.5
Déficit cualitativo en 2001 y costo de dotación de servicios básicos. Año 2001. 1/

Servicio	Número de viviendas con déficit de cada servicio	Costo de dotación del servicio por unidad (US$)	Costo total (Millones de US$)
Techo	8,983	620	5.6
Paredes	23,246	1,865	43.4
Piso	356,593	310	110.5
Alumbrado	263,100	200	52.6
Agua	358,962	100	35.9
Sanitarios	112,664	200	22.5
Total			270.5

1/ Se asume que el costo del techo, paredes y piso representa el 20%, 60% y 10%, respectivamente, del costo de la vivienda del Cuadro 5.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2001 y Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI).

Cuadro No 4.6
Montos promedio de inversión en servicios básicos en proyectos de vivienda de interés social *

Servicio	Monto (US$)
Energía eléctrica	200
Agua potable (cantareras)	225
Agua potable (pozos artesanales)	70
Letrina abonera	400
Letrina hoyo seco	180
Foso de absorción	210
Aguas lluvias (cordón cuneta)	300
Terracería (conformación de calles y terrazas)	200
Obras complementarias	150
Obras de mitigación	50

** Monto promedio de inversión por familia en Nuevos Asentamientos Organizados (NAO).*
Fuente: FUSAI.

Sobre la base de la información del Cuadro N° 4.4, el Cuadro N° 4.5 reporta el número de viviendas que presentan deficiencias de acuerdo con alguno de esos criterios y cuantifica el costo estimado para eliminar el déficit habitacional cualitativo que surge de la información de la Encuesta de Hogares de 2001.

De acuerdo a esta encuesta los costos incurridos para remediar cada deficiencia cualitativa se basan en la información contenida en el Cuadro N° 4.6, el cual registra los montos promedio estimados de inversión en servicios básicos en proyectos de vivienda de interés social. Tal como se aprecia, la eliminación del déficit cualitativo existente en 2001 implicaría una inversión de aproximadamente US$270.5 millones, equivalente a 2% del PIB de ese año[13].

Esta es una estimación todavía muy gruesa, que no toma en cuenta las diferencias de costos para la dotación de servicios básicos entre áreas rurales y urbanas, pero que en todo caso constituye una primera aproximación, sobre la base de costos promedio, para dimensionar los recursos que se requerirían para resolver el déficit habitacional cualitativo prevaleciente en el país, en adición al monto de recursos necesarios para eliminar el déficit cuantitativo.

4.3 La inversión en subsidios habitacionales directos requerida para la eliminación del déficit habitacional

En el desafío que representa la eliminación del déficit habitacional, es importante tener en cuenta que un porcentaje de las necesidades de nuevas viviendas que se generan cada año es cubierto mediante los mecanismos convencionales del mercado. A este respecto, la reducción experimentada por las tasas de interés de los créditos para vivienda en años recientes, debidas en buena medida al proceso de dolarización, representa un factor positivo que permite ampliar el rango de oportunidades para el acceso a vivienda.

Aun así, un importante segmento de la población quedaría fuera del mercado de vivienda si no se implementa una política más agresiva de fomento a la vivienda de interés social, la cual demandaría importantes recursos fiscales bajo la forma de subsidios directos a la demanda, tal como se fue discutido anteriormente en el Capítulo I. El monto de tales subsidios, sin embargo, sería bastante menor que los costos de construir nuevas viviendas y de superación de las carencias en las ya existentes reportados en los Cuadros N°4.3 y 4.5.

De acuerdo con datos de la OPES, el grueso del déficit habitacional cuantitativo (aproximadamente 94%) se concentra en los hogares que devengan ingresos mensuales de hasta 4 salarios mínimos. En el caso del déficit cualitativo, el 96% de éste se concentra en los hogares que devengan ese rango de ingresos.

Una política de subsidio a la vivienda de interés social que tomara en cuenta la diferente capacidad de ingreso entre los hogares, podría adoptar el principio de subsidiar viviendas para familias que devenguen ingresos de hasta 4 salarios mínimos, diferenciando según el nivel de ingreso de acuerdo con la siguiente escala: subsidio de 60% del precio unitario de la vivienda para las familias que tengan ingresos inferiores a 2 salarios mínimos; subsidio de 40% para las familias con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos y subsidio de 20% para las familias con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos.

El Cuadro N° 4.7 presenta los requisitos financieros que demandaría la eliminación total del déficit habitacional cuantitativo durante 2003-2015 con base a los supuestos del Cuadro N° 4.3, asumiendo que el 20% de las necesidades anuales de nuevas viviendas sería satisfecho a través de los mecanismos convencionales del mercado bancario hipotecario y que del 80% restante solamente se apoyaría con subsidios a las familias cuyos ingresos mensuales sean inferiores a 4 salarios mínimos de acuerdo con la estructura diferenciada arriba expuesta.

En lo que respecta al déficit habitacional cualitativo, el Cuadro N° 4.8 presenta los costos de eliminar dicho déficit durante el período 2003-2015, así como el monto del subsidio requerido con base al mismo esquema utilizado para subsidiar la reducción del déficit habitacional cuantitativo: subsidio de 60% para las familias con ingresos mensuales inferiores a 2 salarios mínimos; 40% para los hogares con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos; y 20% para las familias con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos mensuales.

Cuadro No 4.7
Necesidades financieras para eliminar el déficit habitacional cuantitativo, 2003-2015

Año	Necesidad de nuevas viviendas	Déficit habitacional	Costo unitario por vivienda (US$)	Subsidio (millones de US$) para hogares con ingresos de:			
				Menos de 2 salarios mínimos 1/	2-3 salarios mínimos 2/	2-3 salarios mínimos 3/	Total
2003	40,639	32,511	6,384	92	12	2	106
2004	41,583	33,266	6,543	97	13	2	112
2005	42,550	34,040	6,707	101	13	2	117
2006	43,542	34,834	6,875	106	14	2	123
2007	44,559	35,647	7,047	111	15	2	129
2008	45,600	36,480	7,223	117	15	3	135
2009	46,668	37,335	7,403	123	16	3	142
2010	47,763	38,210	7,588	129	17	3	149
2011	48,885	39,108	7,778	135	18	3	156
2012	50,035	40,028	7,973	142	19	3	163
2013	51,214	40,971	8,172	149	20	3	172
2014	52,422	41,937	8,376	156	21	3	180
2015	53,660	42,928	8,586	164	22	4	189
Total 2003-2015	609,120	487,296		1,621	214	36	1,871

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y la OPES.

1/ Subsidio equivalente a 60% del precio unitario.

2/ Subsidio equivalente a 40% del precio unitario.

3/ Subsidio equivalente a 20% del precio unitario.

Cuadro No 4.8
Necesidades financieras para eliminar el déficit habitacional cualitativo, 2003-2015

Período	Costo anual de eliminar el déficit cualitativo acumulado a 2003 (millones US$) 1/	Déficit cualitativo generado anualmente por deterioro del parque habitacional (No. de viviendas) 2/	Costos de eliminación de déficit cualitativo			Subsidio necesario (millones de US$) 4/
			Costo unitario promedio (US$) 3/	Costo de eliminar déficit generado anualmente (millones de US$)	Costo de eliminar déficit cualitativo total (millones de US$)	
2003	22	15,000	574	9	30	12
2004	22	15,375	590	9	31	13
2005	23	15,759	606	10	33	13
2006	24	16,153	623	10	34	14
2007	24	16,557	641	11	35	14
2008	25	16,971	659	11	36	15
2009	26	17,395	677	12	37	15
2010	26	17,380	696	12	39	16
2011	27	18,276	716	13	40	16
2012	28	18,733	736	14	42	17
2013	29	19,201	756	15	43	18
2014	29	19,681	778	15	45	18
2015	30	20,173	799	16	46	19
Total 2003-2015	335	227,107		156	491	201

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, OPES, el Plan de Nación (1999) y FUSAI.

1/ Se estima un costo de US$283 millones para eliminar el déficit cualitativo acumulado a 2003, y tasa de inflación anual de 2.8%.

2/ Se asume una tasa de crecimiento anual de 2.5% del parque habitacional combinada con una tasa de deterioro anual de 1% del mismo.

3/ Se asume tasa de inflación promedio de 2.8% por año.

4/ Se asume subsidio de 60% del costo de reparación para hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos mensuales; 40% para hogares con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos; y 20% para hogares con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos mensuales.

Los costos estimados para eliminar el déficit habitacional cualitativo incluyen dos componentes: (i) el costo anual de eliminar el déficit cualitativo acumulado a 2003 (estimado en US$283 millones), dividido en partes iguales durante el período 2003-2015, pero ajustado anualmente por inflación; y (ii) el costo del déficit cualitativo generado anualmente debido al deterioro del parque habitacional.

A efectos de proyectar este segundo componente, se ha asumido una tasa de crecimiento promedio anual de 2.5% del parque habitacional y una tasa de deterioro del 1% por año.

Restricciones presupuestarias para eliminar el déficit habitacional

El Salvador es un país que tiene déficit sociales acumulados muy importantes, dado que históricamente su nivel de gasto público social ha sido inferior al de otros países en desarrollo, incluida la mayoría de sus pares latinoamericanos.

En años recientes, el gobierno de El Salvador ha dirigido esfuerzos considerables para reorientar sus recursos hacia el gasto social, particularmente en educación y en menor medida en salud. Tales esfuerzos, sin embargo, se han visto complicados debido al lento crecimiento económico que el país ha registrado desde mediados de los 1990, lo cual ha incidido en una escasa mejoría del nivel de bienestar de los grupos sociales de menores ingresos[14].

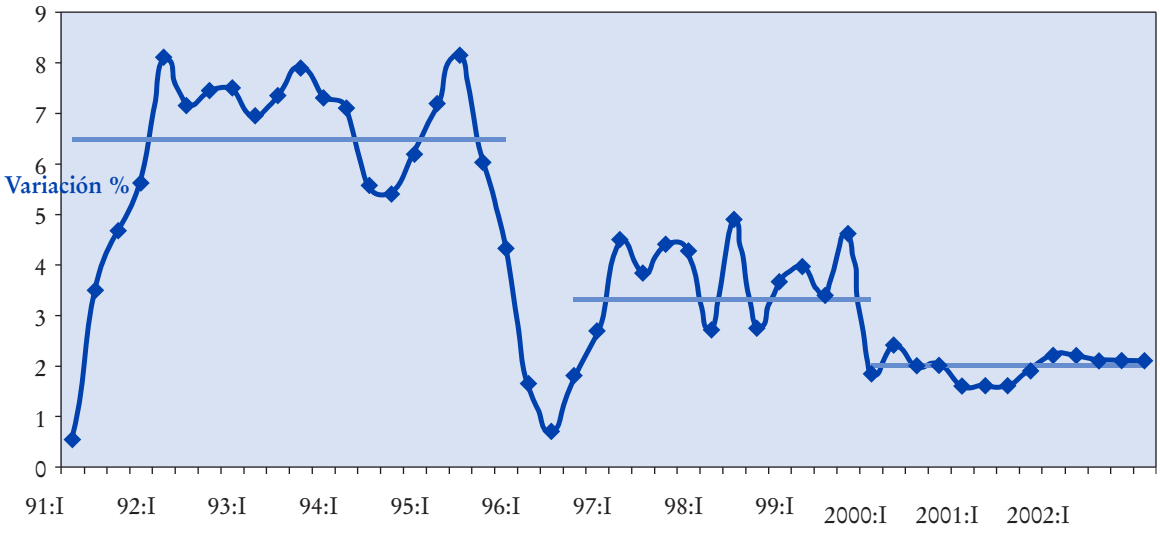
Después de registrar una tasa de crecimiento promedio anual de 6.3 % en la primera mitad de los 1990, el crecimiento del PIB se desaceleró a una tasa promedio de 3.3 % durante 1996-99. Durante los últimos tres años, la tasa de crecimiento económico ha promediado 2 % (Gráfica N° 5.1).

En términos reales, el PIB per capita a la altura de 2002 se encontraba todavía al mismo nivel de 30 años atrás (Gráfica N° 5.2). A su vez, el lento crecimiento de la economía, aunado a las restricciones financieras que el gobierno enfrenta para incrementar el gasto social, han redundado en una desaceleración de los avances logrados en la primera mitad de los 1990 en el combate de la pobreza (Cuadro N° 5.1).

Entre 1993 y 2000, el gasto público corriente creció a una tasa promedio anual de 12.5 %, conduciendo a una importante ampliación de la brecha fiscal a partir de 1996. Después de alcanzar un saldo equivalente a casi 7 % del PIB en 1992 en el contexto del mayor esfuerzo fiscal exigido por la implementación de los acuerdos de paz, el déficit del sector público no financiero (SPNF) excluyendo donaciones disminuyó gradualmente hasta alcanzar 1 % del PIB en 1995 (Gráfica N° 5.3). Incluyendo donaciones, las finanzas del SPNF alcanzaron prácticamente una situación de balance fiscal en dicho año (-0.1 % del PIB).

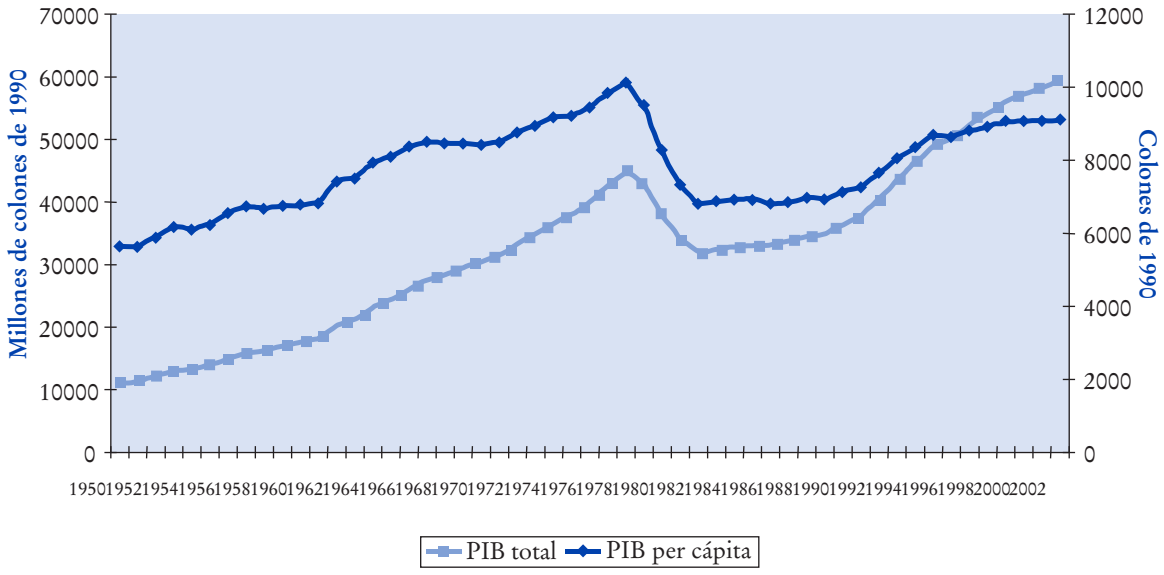
A partir de 1996, las finanzas públicas empezaron a embarcarse en un curso de creciente deterioro, sin que el gobierno dispusiera ya de los importantes montos de donaciones que contribuyeron a aminorar la brecha fiscal hasta 1994[15].

Gráfica No 5.1
La desaceleración del crecimiento económico en El Salvador, 1991-2002
(tasas de variación interanual del PIB trimestral)



Fuente: Estimaciones propias con base a cifras oficiales del BCR.

Gráfica No 5.2
El Salvador 1950-2002: PIB total y PIB per cápita
(En colones constantes de 1990)



Fuente: Estimaciones propias con base a cifras oficiales del BCR.

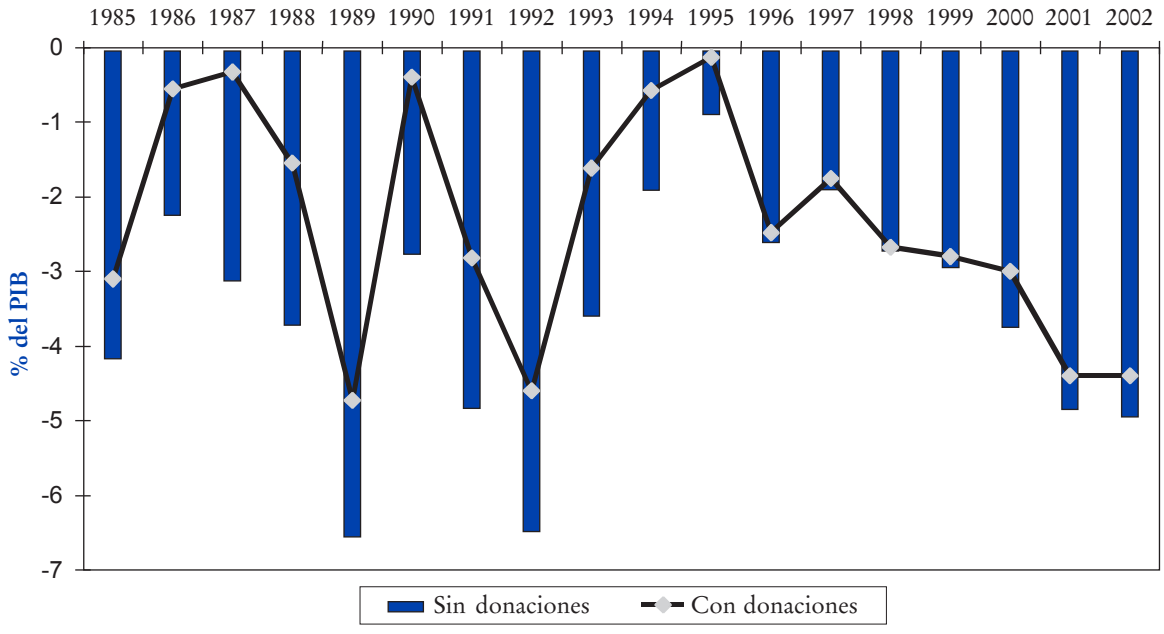
Cuadro No 5.1
Porcentajes de hogares en situación de pobreza. Período 1991-2002.

Años	Pobreza Extrema			Pobreza relativa			Pobreza total		
	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional
1991-92	23.3	33.6	28.2	30.4	32.5	31.5	53.7	66.1	59.7
1992-93	20.9	33.8	27.0	29.5	31.4	30.5	50.4	65.2	57.5
1994	16.3	34.8	23.9	27.5	29.8	28.5	43.8	64.6	52.4
1995	12.6	26.4	18.3	27.7	31.8	29.4	40.3	58.2	47.7
1996	14.7	31.4	21.6	27.6	33.4	30.1	42.3	64.8	51.7
1997	12.0	27.9	18.5	26.7	33.7	29.5	38.7	61.6	48.0
1998	13.7	27.2	18.9	24.1	29.0	25.7	37.8	56.2	44.6
1999	10.6	27.7	17.0	22.4	27.8	24.4	33.0	55.5	41.4
2000	9.3	27.2	16.0	20.6	26.6	22.8	29.9	53.7	38.8
2001	10.2	26.1	16.1	21.0	25.5	22.7	31.3	51.6	38.8
2002	10.3	25.0	15.8	19.1	24.2	21.0	29.5	49.2	36.8

Fuente: EHPM, varios años.

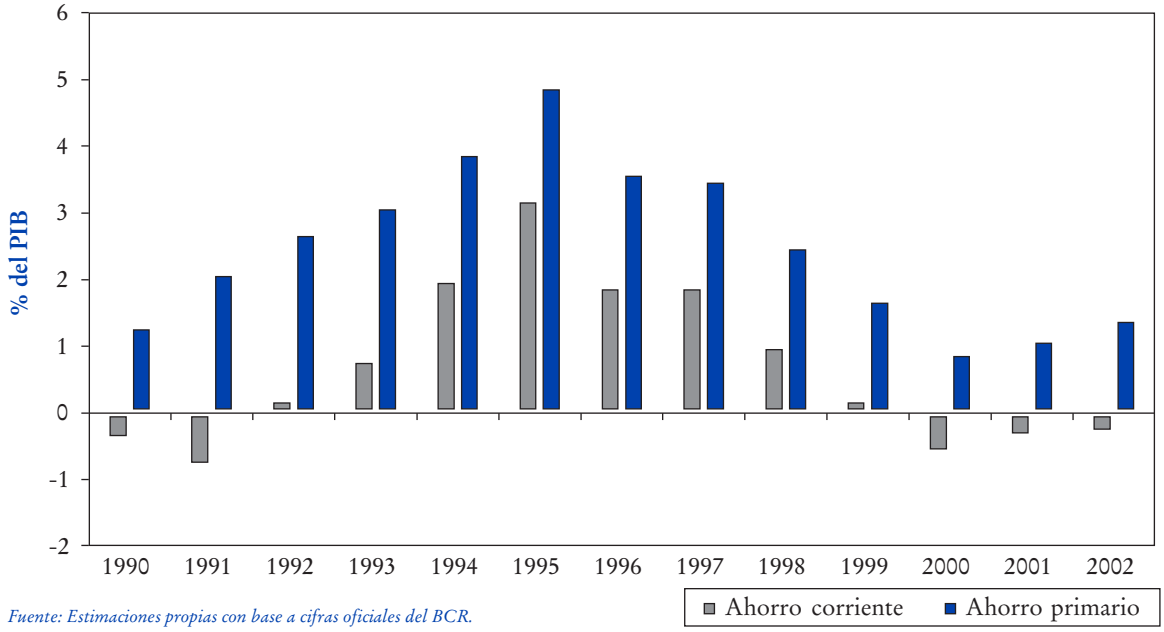
Pari passu, los niveles del ahorro corriente y ahorro primario del SPNF, que habían experimentado una sensible mejoría durante la primera mitad de los noventa, empezaron a deteriorarse nuevamente durante la segunda mitad de la década. Así, el ahorro primario, que de 1.3 % del PIB en 1990 se elevó a 4.9 % en 1995, cayó a 1.4 % en 2002, mientras que el ahorro corriente se recuperó desde un nivel negativo de –0.4 % del PIB en 1990 hasta alcanzar 3.2 % en 1995, para luego desplomarse a –0,3 % del PIB a la altura de 2002 (Gráfica N° 5.4). Si bien el ahorro primario ha comenzado a experimentar una relativa mejoría desde 2000, el monto creciente del pago de intereses sobre la deuda pública ha mantenido el ahorro corriente en rangos negativos.

Gráfica No 5.3
Déficit global del SPNF, incluyendo y excluyendo donaciones (% PIB), 1985-2002



Fuente: Estimaciones propias con base a cifras oficiales del BCR.

Gráfica No 5.4
Ahorro corriente y ahorro primario del SPNF (% del PIB), 1990-2002



Fuente: Estimaciones propias con base a cifras oficiales del BCR.

Adicionalmente, a partir de 1998, las finanzas públicas se han visto sobrecargadas con el costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones, y durante 2001-2003 el gobierno ha debido destinar recursos extraordinarios al programa de reconstrucción de los daños causados por los terremotos de comienzos de 2001. Así, a pesar de los esfuerzos realizados por Hacienda en los últimos tres años para contener el gasto corriente (excluyendo la deuda de pensiones), reorientar los recursos fiscales para priorizar el gasto en educación y salud, y aumentar la recaudación, las finanzas públicas han seguido registrando desbalances que han obligado al gobierno a embarcarse en una trayectoria de creciente endeudamiento.

El gobierno ha recurrido de modo creciente a la emisión de deuda para hacerle frente a las necesidades extraordinarias de financiamiento que este conjunto de factores ha generado.

Aprovechando la imagen de estabilidad macroeconómica y de disciplina fiscal de que el país goza en los mercados internacionales, la colocación de esa deuda (que en 2002 alcanzó más de US$1,250 millones) se ha logrado realizar en condiciones muy ventajosas. Empero, El Salvador está alcanzando rápidamente los límites de un endeudamiento prudente.

Entre 1999 y 2002, el saldo de la deuda total (interna y externa) del sector público no financiero (SPNF) aumentó 55%, saltando de US$3.634 millones (29,1% del PIB) a US$5.616 millones (39,5% del PIB), esto es, un ritmo de endeudamiento público promedio de 3,5 puntos porcentuales del PIB por año. Durante el mismo período, la deuda total del sector público consolidado (SPNF más instituciones financieras públicas) aumentó de 34,8% a 45,3% del PIB (Cuadro N° 5.2).

A finales de febrero, el Ministerio de Hacienda realizó una colocación de eurobonos por US$348,5 millones para cubrir parte del programa de inversión pública para el 2003. Tras el ingreso de esos recursos, la deuda total del gobierno central alcanzó a finales de marzo un saldo de US$5.569 millones, equivalente a 37,3% del PIB, lo cual hacía suponer que la deuda del SPNF habría rebasado ya el 40% del PIB, mientras que la deuda total del sector público consolidado (incluyendo a las instituciones financieras públicas) sobrepasaba el 45% del PIB.

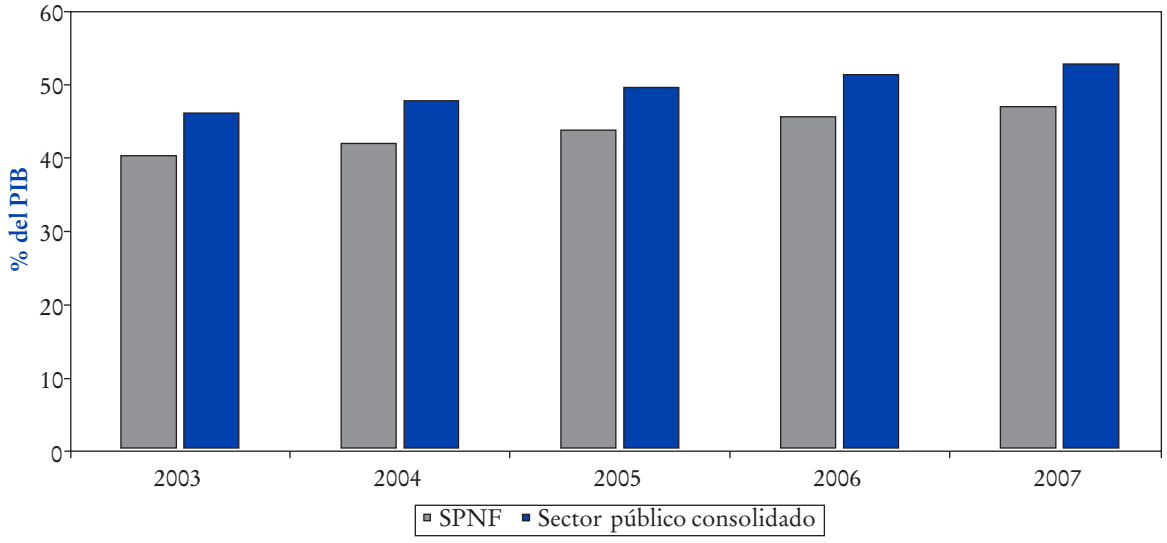
Cuadro No 5.2
Saldos de la deuda pública externa e interna de El Salvador, 1996-2002
(Millones de US$ Y % del PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Externa							
Gobierno central	1,829	1,966	2,005	2,251	2,317	2,633	3,457
Autónomas	448	486	462	377	361	395	435
Banco Central	241	237	179	161	154	120	95
Total	2,518	2,689	2,646	2,789	2,832	3,148	3,987
Interna							
SPNF	978	944	897	984	1,260	1,671	1,724
Gob. central consolidado	897	858	815	895	1,233	1,635	1,610
Resto del SPNF	81	86	83	89	27	36	114
Sector Público Financiero	406	394	450	567	706	707	727
Total	1,384	1,338	1,347	1,550	1,966	2,378	2,451
	% del PIB						
Externa							
Gobierno central	17.7	17.7	16.7	18.1	17.6	19.2	24.3
SPNF 1/	22.1	22.0	20.5	21.1	20.4	22.0	27.4
Sector público consolidado 2/	24.4	24.1	22.0	22.4	21.6	22.9	28.0
Interna							
Gobierno central consolidado	8.7	7.7	6.8	7.2	9.4	11.9	11.3
SPNF	9.5	8.5	7.5	7.9	9.6	12.2	12.1
Sector público financiero	3.9	3.5	3.7	4.5	5.4	5.1	5.1
Sector público consolidado 3/	13.4	12.0	11.2	12.4	15.0	17.3	17.2
Total SPNF	31.6	30.5	28.0	29.0	30.0	34.2	39.5
Total sector público consolidado	37.8	36.2	33.3	34.8	36.5	40.2	45.3

Fuente: BCR

1/ Gobierno central + autónomas. 2/ SPNF + BCR. 3/ SPNF + Sector público financiero

Gráfica No 5.5
Proyecciones de deuda del SPNF y sector público consolidado, 2003-2007 (Como % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias con base a cifras oficiales del BCR

Solamente para hacerle frente al costo de la deuda previsional, y de acuerdo a estas estimaciones, el fisco necesitaría disponer, en promedio, de recursos equivalentes a 1,5 por ciento del PIB por año en los próximos tres años, con lo cual, aun en el supuesto de que el país lograra conseguir un balance en términos del déficit fiscal subyacente[16], la deuda del SPNF podría fácilmente sobrepasar el 47 por ciento del PIB en unos cuatro años (Gráfica N° 5.5)[17]. Por tanto, más temprano que tarde se impone la necesidad de generar más recursos internos a través del sistema tributario, para garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

De lo anterior se deduce que la demanda de recursos fiscales adicionales para apoyar una política de incentivos a la construcción de viviendas de interés social presenta escasa viabilidad si no se establecen mecanismos que permitan generar tales recursos.

Opciones de financiamiento para eliminar el déficit habitacional

Del análisis de las finanzas públicas realizado en el capítulo anterior se concluye que el gobierno no dispone actualmente de recursos para financiar una política orientada a eliminar gradualmente el déficit habitacional. De ahí la necesidad de examinar opciones de financiamiento, poniendo énfasis en aquellas que además de ser sostenibles, guarden relación con las dimensiones del problema habitacional y con el estado de las finanzas públicas.

Pensar en una transferencia directa del gobierno equivalente a un determinado porcentaje del presupuesto nacional, por ejemplo, sería inviable, debido a que acentuaría los problemas fiscales ya mencionados. Ello necesariamente obliga a pensar en otros mecanismos, cuyas recaudaciones idealmente, al igual que el FOVIAL, deberían canalizarse íntegramente a una institución, que por lógica debería ser FONAVIPO, con la condición que sean utilizados exclusivamente para el otorgamiento de subsidios habitacionales directos o para la compra de terrenos destinados a proyectos de vivienda popular.

En este capítulo se examinan tres opciones, sin establecer preferencia por ninguna de ellas, las cuales han sido seleccionadas a partir de la revisión de mecanismos de financiamiento de las políticas de vivienda popular aplicadas en otros países. El propósito de plantearlas es para destacar que el déficit habitacional en El Salvador, así como cualquier otro obstáculo al desarrollo humano, tiene solución, pero que para ello es importante tomar decisiones colectivas que permitan liberar una cantidad de recursos compatible con las dimensiones del problema. Corresponde a los tomadores de decisión escoger aquella que consideren más apropiada y más oportuna.

6.1. Implementación del impuesto predial

A nivel internacional, numerosos sistemas tributarios incluyen algún tipo de impuesto sobre la tierra y la propiedad. En la mayoría de países, los bienes inmuebles constituyen materia imponible con referencia a la esfera impositiva local[18]. En general, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad es una fuente menor de recursos. En los países miembros de la OECD, tales impuestos aportan aproximadamente 4% de los ingresos tributarios; en los países en desarrollo, su contribución es todavía menor, 2%. Su monto equivale en promedio a menos del 1% del PIB en los países subdesarrollados[19]. Sin embargo, son una fuente importante de recursos para los gobiernos locales: en los países en desarrollo aportan en promedio el 40% de los ingresos tributarios municipales y 35% en países desarrollados[20].

En Centroamérica, el impuesto sobre inmuebles constituye una figura jurídica que está ausente únicamente en la tributación salvadoreña. En cuatro países de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) se aplican impuestos municipales sobre inmuebles. En Panamá, dicho impuesto es un tributo nacional.

En Guatemala, el impuesto único sobre inmuebles es uno de los tributos más antiguos del país. Fue de carácter nacional hasta 1995, cuando su gestión empezó a trasladarse a las municipalidades que el Ministerio de Finanzas determinó que tenían la capacidad técnica y administrativa para recaudarlo. El impuesto recae sobre los bienes inmuebles, rurales y urbanos. Para efectos de la determinación del impuesto, la base imponible se integra por el valor del terreno, el valor de las estructuras, construcciones e instalaciones adheridas permanentemente y sus mejoras; el valor de los cultivos permanentes, el incremento o decremento determinado por factores hidrológicos, topográficos, geográficos y ambientales; la naturaleza urbana, suburbana o rural, población, ubicación, servicios y otros similares. Los inmuebles con un valor menor de Q2 mil están exentos. Se aplican tres tasas proporcionales de acuerdo con la escala siguiente: dos por millar para inmuebles cuyos valores están entre Q2mil y Q20 mil; seis por millar para valores entre Q20 mil y Q70 mil; y nueve por millar para valores mayores de Q70 mil.

Al igual que en Guatemala, en Costa Rica el impuesto sobre inmuebles (impuesto territorial) fue un tributo de carácter nacional hasta 1995, administrado por la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda, quien llevaba el registro de los contribuyentes, calculaba el impuesto, emitía los recibos y realizaba la acción de cobro. A partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 7509, con fecha 19 de junio de ese año, se trasladó la responsabilidad de la administración del impuesto a los gobiernos locales, transformándose en un tributo municipal. La base imponible del impuesto está constituida por el valor de los terrenos y las instalaciones o construcciones fijas y permanentes. La tarifa puede oscilar entre el 0.3 y el 1 por ciento. Están exentos los inmuebles únicos propiedad de personas físicas hasta un valor equivalente a dos años de "salario mínimo inferior" (aproximadamente US$4,320). La ley establece que la base imponible para el cálculo del impuesto será el valor del inmueble registrado en la administración tributaria. La valuación debe realizarse por lo menos una vez cada cinco años y no podrá efectuarse si no han pasado como mínimo dos años desde la última valuación.

En Honduras, la administración del impuesto sobre inmuebles está bajo la responsabilidad de las municipalidades, incluyendo el desarrollo y la gestión catastral, así como la liquidación, recaudación y fiscalización del tributo. El impuesto grava el valor del patrimonio inmobiliario independientemente del domicilio del propietario, poseedor o usufructuario, registrado al 31 de mayo de cada año, en la oficina de catastro municipal correspondiente. De acuerdo con el reglamento de la ley, se admiten los valores de las propiedades contenidas en las declaraciones juradas, sin perjuicio del avalúo que posteriormente se efectúe. La Ley dispone que la actualización del catastro se realice cada cinco años. La tarifa actual del impuesto puede ser de hasta 3.5 por millar para los bienes inmuebles urbanos y de hasta 2.5 por millar para los considerados rurales. Están exentos del impuesto los primeros 100 mil lempiras del valor catastral de los inmuebles en los municipios de más de 300,001 habitantes siempre que sean habitados por sus propietarios. En los casos de municipios con una población entre 75,000 y 300,000 la exención es de 60 mil lempiras. Los demás municipios pueden eximir los primeros 20 mil lempiras.

En Nicaragua, el impuesto sobre bienes inmuebles aplica a los terrenos, las plantaciones estables o permanentes y las instalaciones o construcciones físicas. La tasa o alícuota es del uno por ciento sobre el valor del inmueble. Los contribuyentes propietarios de casas de habitación pueden deducir del monto imponible entre 10 mil y 40 mil córdobas, según lo autorice cada concejo municipal.

En los diversos países del área, el impuesto sobre bienes inmuebles ha constituido una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales, llegando a contribuir en algunos años hasta con el 45% de la recaudación tributaria municipal en Costa Rica, el 38% en Honduras y el 30% en Guatemala. Sin embargo, su importancia relativa ha tendido a disminuir en todos los países en años recientes.

El impuesto sobre inmuebles tiene un elevado potencial de recaudación para constituirse en la fuente principal de recursos de los gobiernos locales, aun cuando en todos los países del istmo la recaudación de dicho impuesto se encuentra en la actualidad muy por debajo de su rendimiento potencial, debido en gran medida a que las bases imponibles están desactualizadas y que los sistemas para la valoración y recaudación del tributo son ineficaces. Algunos estudios han mostrado que este impuesto, sin modificar las configuraciones existentes e incluso reduciendo las tasas, podría producir diez o más veces la recaudación actual. El logro de esta meta, sin embargo, requiere la implementación de un catastro inmobiliario capaz de actualizar periódicamente el valor de los bienes inmuebles, lo cual demanda la inversión de un monto considerable de recursos. Idóneamente, tal modelo de catastro inmobiliario debiera contener información gráfica computarizada, como mapas topográficos, manzaneros y catastrales urbanos y rurales; e información alfanumérica con las características del terreno y las mejoras, el uso actual y potencial de la tierra, los datos de la tenencia, los servicios públicos, la infraestructura, fórmulas de cálculo para el valor de los inmuebles y otros aspectos importantes.

En El Salvador, se discutió durante varios años la posibilidad de introducir un impuesto sobre inmuebles tipo "predial" para consolidar la base financiera de las municipalidades y contribuir al proceso de descentralización. Incluso se preparó un estudio de base y se elaboraron diversos proyectos de ley para la creación del impuesto predial municipal (Tobar, 1994)[21]. La presión tributaria local en El Salvador asciende solamente al equivalente de 0.2% del PIB. La contribución de los gobiernos locales a la recaudación de los ingresos tributarios totales del gobierno central es 1.1% La modesta participación de los gobiernos locales en la tributación total, en condiciones en que la carga tributaria global del país es muy baja, constituye un indicador significativo de la débil recaudación de impuestos municipales (Pérez, 1998)[22].

De cara a las necesidades de financiamiento de una política sistemática de promoción de vivienda de interés social, la readopción de la idea del impuesto predial podría constituir una alternativa funcional para generar parte de los recursos requeridos. Tras la creación del Centro Nacional de Registros (CNR) en diciembre de 1994[23], en el marco del "Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro", el país habría logrado avances considerables para satisfacer los requisitos de información catastral necesarios para facilitar la administración eficiente de tal impuesto (Trackman, Fisher y Salas, 1999). Como institución pública con autonomía administrativa y financiera, el CNR consolidó en una sola entidad las funciones registrales, catastrales y cartográficas que anteriormente ejecutaban la Dirección General de Registros, el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, el Registro Social de Inmuebles, el Instituto Geográfico Nacional, el Registro de Comercio y el Catastro Nacional.

Sobre la base de la experiencia de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles en los países vecinos, la eventual implementación del impuesto predial en El Salvador podría arrojar ingresos estimados que podrían oscilar en un rango de entre US$25-50 millones anuales (0.17-0.34% del PIB), dependiendo de las tasas aplicadas y de la eficiencia de la recaudación. El límite inferior de ese rango coincide con las estimaciones efectuadas por Gallagher (2000), quien cifraba la recaudación total esperada de dicho impuesto para 1998 en 183.8 millones de colones (US$21 millones).

6.2. Aplicación de un impuesto sobre la valorización de la propiedad (impuesto sobre la plusvalía)

En la mayoría de países, la propiedad inmobiliaria es favorecida por el tratamiento impositivo, dado que los retornos de poseer tal activo casi no son sujetos a imposición tributaria. La mayoría de países no aplica impuestos sobre las ganancias de capital derivadas de poseer una vivienda, y los impuestos que aplican a las rentas imputadas que los propietarios se pagan a sí mismos son generalmente leves, en aquellos casos en que tales impuestos existen (Hendershott y White, 2000).

Adicionalmente, muchos países favorecen la propiedad sobre una vivienda mediante otros mecanismos: algunos permiten que el interés sobre un préstamo hipotecario sea deducible del ingreso imponible (Estados Unidos y muchos países de Europa Occidental, aunque no los miembros de la Commonwealth); algunos subsidian la tasa de interés sobre nuevas construcciones (Suecia); y otros han subsidiado la adquisición de una vivienda por vez primera (Finlandia, Irlanda y Alemania en la actualidad y Australia y Canadá durante los 1980). Muchos países subsidian también la renta de una vivienda. Tales subsidios incluyen partidas para rentar una vivienda o complementos de renta, tasas de interés por debajo de las de mercado para las nuevas construcciones, incluyendo la rehabilitación de viviendas (Suecia) y, en los Estados Unidos durante ciertos períodos, impuestos relativamente bajos sobre el ingreso proveniente de la renta de una vivienda.

El tratamiento impositivo sobre la propiedad puede generar distorsiones, al igual que cualquier otra política que altere exógenamente la oferta y demanda en el mercado de bienes raíces. Galal y Razzaz (2001) señalan que diferentes usos de la tierra (agricultura, comercial, vivienda) sujetos a diferentes estructuras regulatorias e impositivas, pueden crear incentivos o desincentivos para convertirla de un uso a otro que tienen poco que ver con la asignación eficiente.

Sin embargo, una adecuada tributación sobre el uso de la propiedad inmobiliaria puede constituirse en un componente importante de una política de suelos encaminada a apoyar la construcción de viviendas de interés social. Esta es, por ejemplo, la lógica que subyace a las llamadas políticas de recuperación de plusvalías que diversos países aplican, muchas veces con el propósito de constituir fondos extra-presupuestarios para el financiamiento de programas especiales de interés social.

En sentido amplio, por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de una parte (o, en casos límite, de la totalidad) del incremento del valor de la tierra, para convertirlo en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o, más directamente, en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general. Esas plusvalías resultan, en general, de acciones ajenas al propietario; con frecuencia, derivan de la actuación pública, ya sea a través de inversión en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo (Smolka y Furtado, 2001).

Por diversas razones, los mecanismos de recuperación de plusvalías están recibiendo creciente atención en varios países de Latinoamérica. Argentina, Colombia y México ejecutan políticas de este tipo. Fuera de la región, las aplican países desarrollados como Taiwán, España y Dinamarca[24]. Históricamente, el menú de instrumentos de recuperación de plusvalías ha incluido diversas figuras jurídicas, tales como las "contribuciones por mejoras". En algunos casos, coexisten mecanismos complementarios de recuperación de plusvalías. Por ejemplo, en algunos estados de México se aplica tanto la contribución especial por mejoras (o por obras públicas) como el impuesto sobre la plusvalía, además de otros impuestos de tipo inmobiliario como el impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles (traslación de dominio) y sobre fraccionamientos, subdivisión y fusión de predios. Colombia y Taiwán también aplican impuestos que permiten capturar las plusvalías generadas sobre el suelo, adicionalmente a los impuestos a la propiedad inmobiliaria que se cobran regularmente.

El caso colombiano suele ser reconocido internacionalmente como el paradigma latinoamericano de una implementación exitosa de políticas de recuperación de plusvalías, al demostrar la posibilidad de aplicar tales políticas aun en contextos dominados por fuertes derechos de propiedad y contando con precarios recursos técnicos y humanos en la administración pública (Chiappe de Villa, 1999; Jaramillo, 2001).

Desde 1921, las municipalidades de Colombia están autorizadas para imponer cobros especiales para pagar por ciertas obras públicas. El sistema actual de Contribución por Valorización se estableció en el Decreto 1604 de 1966 y en el Código Municipal (decreto 1333) de 1986. El gobierno central, los departamentos y las municipalidades pueden recolectar contribuciones por cualquier beneficio o valorización de la propiedad, urbana o rural, que derive de obras públicas (por ejemplo, caminos).

En un principio, las contribuciones eran impuestas sólo sobre los propietarios de terrenos directamente beneficiados por obras públicas. En 1956, las municipalidades más grandes fueron autorizadas para imponer la llamada "Contribución por Valorización de Beneficio General", basada en la idea de que cualquier obra pública construida dentro de la jurisdicción de una municipalidad beneficia a todos sus habitantes. Por tanto, la contribución es impuesta sobre todos ellos, en proporción al beneficio estimado sobre su propiedad.

En 1997, mediante la Ley 388, se introdujo el impuesto a la plusvalía, como un mecanismo complementario de la contribución por valorización[25]. El artículo 73 de la ley justificaba la aplicación de dicho impuesto en razón del "derecho que las entidades públicas tienen para participar en la valorización de la propiedad que es consecuencia de acciones urbanas relacionadas al uso del suelo y el área espacial urbana, aumentando la explotación de la tierra y generando beneficios". La base constitucional del impuesto se encuentra en el artículo 82 de la Carta Magna colombiana, el cual autoriza la participación de entidades públicas en la valorización de la propiedad que deriva de su desempeño como autoridades urbanas.

Las acciones urbanas a las que la ley se refiere consisten primordialmente en decisiones administrativas relacionadas con el uso de la tierra tal como se contempla en los planes de ordenamiento territorial que deben ser establecidos por todas las municipalidades. La ley exige que en tales planes se determinen áreas destinadas a la construcción de viviendas de interés social, y se definan los correspondientes programas de provisión de servicios públicos básicos, conformación de espacios públicos e infraestructura vial.

Aun cuando los gobiernos locales, en su calidad de entidades públicas encargadas del desarrollo urbano, pueden introducir las reglas aplicables al impuesto sobre la plusvalía dentro de su jurisdicción, los conceptos de "cambio de uso", "explotación del suelo", "índice de ocupación" e "índice de construcción" para propósitos de dicho impuesto son regulados por el gobierno central. De acuerdo con el Decreto 1599 del 6 de agosto de 1998, entre las decisiones administrativas que constituyen acciones urbanas para propósitos del impuesto se cuentan: (i) el cambio en la clasificación del suelo de rural a urbano o suburbano; (ii) el cambio en el uso de la propiedad; (iii) el incremento de los niveles de explotación del suelo por medio de incrementar el "índice de ocupación" (la proporción de tierra sobre la cual se permite construir) o el "índice de construcción" (la relación entre el área construida y el área del terreno) o ambos; y (iv) la ejecución de mejoras públicas, contempladas en el plan de ordenamiento territorial, que no fueran financiadas por la contribución por valorización.

La base del impuesto a la plusvalía es la magnitud de la valorización de la tierra, calculada como la diferencia entre el valor comercial de la propiedad antes y después de las acciones urbanas que alteran tal valor. Los concejos municipales pueden establecer la tasa del impuesto en un rango entre 30 y 50% de la valorización de la propiedad, tomando en cuenta las condiciones económicas de los propietarios[26]. El impuesto se aplica independientemente de la existencia de otros impuestos sobre la propiedad. Sin embargo, cuando se ha aplicado una contribución por valorización, los factores considerados en su determinación no pueden considerarse al calcular la valorización que da lugar al impuesto de la plusvalía.

Mediante tal política, Colombia ha hecho frente a un problema surgido durante los primeros años del programa de subsidios a la demanda por vivienda, cuando el aumento de la demanda efectiva por lotes de terreno se tradujo en incrementos en el precio del suelo que llegaron hasta un 40%, luego de que el sector público construyera redes de servicios en zonas de frontera urbana (Held, 2000). Al elevarse el precio de los terrenos, se dificultó aún más el acceso de las familias de menores ingresos a la vivienda.

El tratamiento impositivo aplicado por Colombia (a través de la contribución por valorización y el impuesto sobre la plusvalía) a los propietarios de terrenos beneficiados por la inversión pública en infraestructura guarda similitudes con la figura de "contribuciones por mejoras" existente en la legislación tributaria municipal en varios países de la región, entre ellos Guatemala y Honduras. El concepto que subyace a tal figura es que cada propietario de inmuebles que sea beneficiado por cualquier obra de utilidad para la comunidad, sin importar que hubiere sido financiada con recursos del gobierno nacional o local, está obligado a pagar el monto señalado por la ley. En el caso de El Salvador, la Ley General Tributaria Municipal contempla también la posibilidad de "contribuciones especiales" justificadas en razón de los beneficios que un contribuyente obtenga de la ejecución de obras públicas o de determinadas actividades realizadas por el municipio.

La eventual adopción en El Salvador de un impuesto a la plusvalía como el que se aplica en Colombia y otros países pudiera basarse en esa figura de la ley tributaria municipal, perfeccionándola. Previsiblemente, se trata de un impuesto difícil de administrar. En México, por ejemplo, solamente lo aplican siete estados (Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa) y en ninguno de ellos su recaudación es significativa debido a serios problemas de implementación (Perló y Zamorano, 2001). Por otro lado, el caso colombiano ilustra bien sus potencialidades.

Si bien resulta difícil cuantificar con precisión cuál podría ser el efecto recaudatorio de adoptar en el país un impuesto a la plusvalía, una estimación conservadora de los ingresos que podrían obtenerse de su aplicación, en base a la experiencia de otros países, oscilaría en un rango de entre US$15-25 millones anuales (0.1-0.17% del PIB).

6.3. Incremento de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El sistema tributario de El Salvador se ha caracterizado históricamente por una alta dependencia de los impuestos indirectos y una carga tributaria bastante modesta, incluso en aquellos períodos en que la recaudación presentó un mejor desempeño (Gráfica N° 6.1). La carga tributaria es una de las más bajas entre países en desarrollo (Gráfica N° 6.2), y la segunda más baja entre países comparables en la región (Tanzi y Zee, 2000; Stotsky y WoldeMariam, 2002).

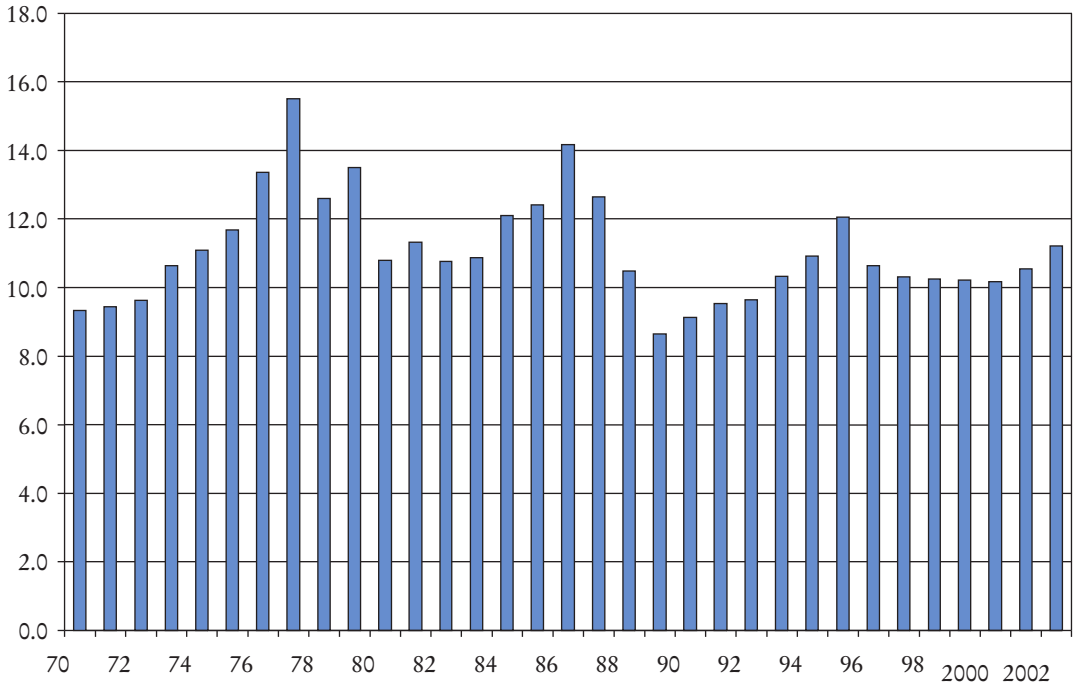
Hasta la segunda mitad de los 1980, la columna vertebral de la recaudación tributaria la constituyeron los impuestos al comercio exterior[27], particularmente los impuestos a las exportaciones (sobre todo de café) y, en menor medida, los aranceles a las importaciones (Gráfica N° 6.3).

A partir de 1989 y a lo largo de los 1990, el país adoptó diversas reformas encaminadas a simplificar la estructura tributaria, incrementar la recaudación en una forma sostenible y lograr un sistema tributario más "flotante". Entre las primeras medidas implementadas para simplificar el sistema tributario y expandir la base impositiva, destacan la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia el 1 de enero de 1992[28], y la aplicación de un IVA de 10 por ciento, que reemplazó al impuesto de timbres en septiembre de 1992[29]. En 1995, la tasa del IVA fue incrementada del 10 al 13 por ciento. Por otra parte, en el marco del esfuerzo de simplificación de la estructura tributaria, fueron derogados el impuesto a las exportaciones de café (diciembre de 1992), el impuesto a las donaciones y sucesiones (en 1993) y el impuesto al patrimonio (en 1994).

En años recientes, más del 55 por ciento de la recaudación tributaria ha sido aportado por el IVA. La contribución del impuesto sobre la renta se ha mantenido en torno al 30 por ciento de la recaudación total, mientras que los ingresos por aranceles han ido perdiendo importancia relativa, representando 9.7 por ciento de la recaudación en 2002. Análogamente, los impuestos selectivos al consumo han ido perdiendo también su peso específico, aportando el 4.2 por ciento de la recaudación en 2002. En 2002, el impuesto sobre la transferencia de bienes raíces aportó apenas el 0.8 por ciento de la recaudación[30].

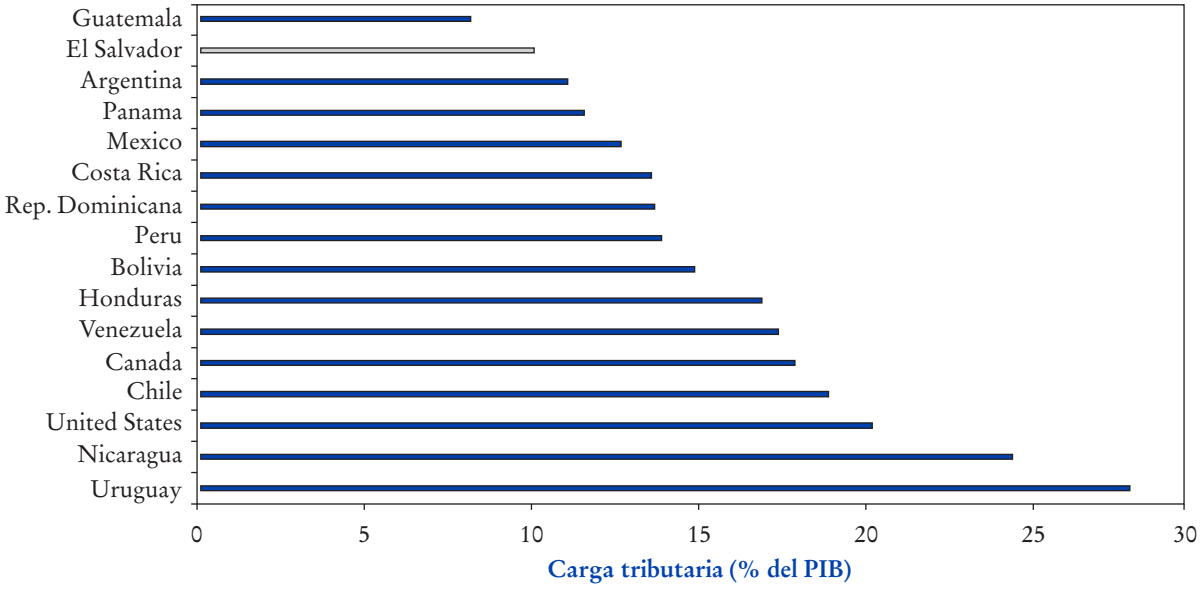
Tras la reorientación del impuesto a la gasolina para financiar el Fondo Vial, los recursos obtenidos mediante este mecanismo aportaron el 4 por ciento de la recaudación tributaria en 2002.

Gráfica No 6.1
Evolución de la carga tributaria, 1970-2002



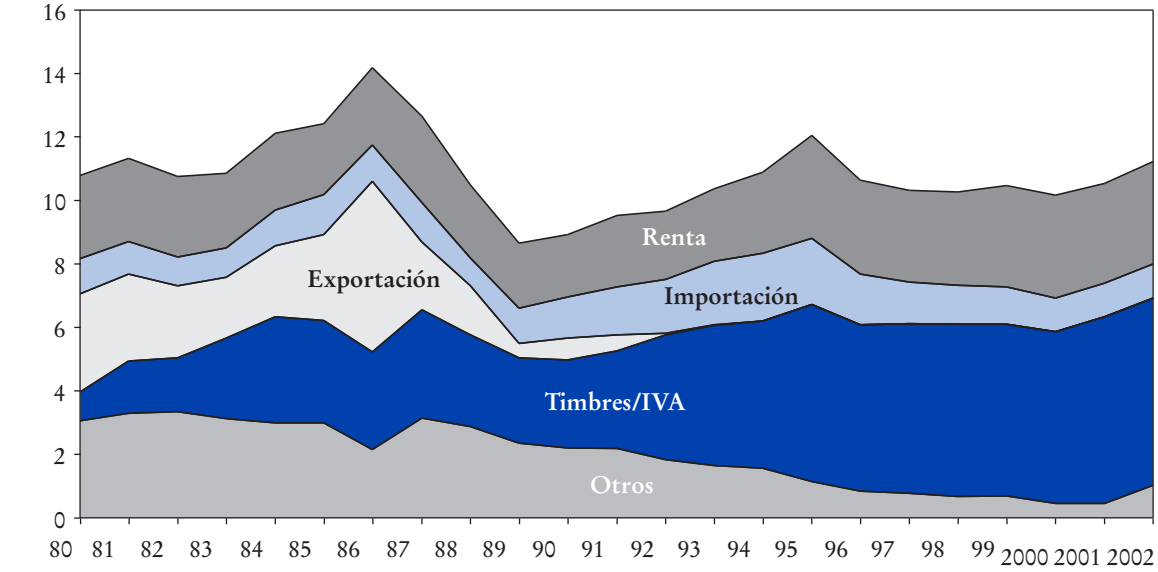
Fuente: Estimaciones con base a cifras del Ministerio de Hacienda y BCR.

Gráfica No 6.2
Carga tributaria en países seleccionados, 1970-2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.

Gráfica No 6.3
Evolución de la estructura tributaria, 1980-2002



Fuente: Estimaciones con base a cifras del Ministerio de Hacienda y BCR.

Desde 1999, las autoridades de Hacienda han realizado esfuerzos adicionales para mejorar la recaudación a través de medidas administrativas como el sistema de autoliquidación de mercaderías y programas más agresivos de fiscalización, las cuales han sido acompañadas de diversas modificaciones a la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Entre las reformas más recientes destacan la eliminación de las exenciones del IVA a los granos básicos (frijoles, maíz blanco y arroz), frutas y verduras en estado natural, leche fluida y en polvo, y medicinas, aprobada el 13 de abril de 2000[31], y la eliminación del mínimo no imponible de 75.000 colones (US$8.571,43) para el pago del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas[32]. En lo que respecta a las modificaciones del marco normativo, destaca la aprobación del Código Tributario, de la Ley del Régimen Aduanero de Tiendas Libres, y de la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.

En diversas ocasiones, se ha considerado la posibilidad de aumentar la tasa del IVA del 13 al 15% con el propósito de generar internamente los recursos que el país necesita para financiar sus necesidades de gasto. Se ha estimado que tal incremento del IVA podría generar recursos adicionales por unos US$110 millones (0.7% del PIB).

Esa es justamente la alternativa que se retoma acá, aunque en el contexto de redirigir esos recursos hacia el financiamiento de una política sistemática de apoyo a la vivienda de interés social.

El hecho de que el IVA sea un impuesto claramente regresivo en El Salvador, como lo es en la mayor parte del mundo, no debiera constituir un óbice para considerar seriamente tal propuesta. En principio, los efectos del sistema tributario sobre la distribución del ingreso debieran verse en conjunto con las políticas del gasto público. En teoría, un impuesto regresivo (como el IVA) podría perfectamente ser el medio más adecuado para financiar gasto orientado a aliviar la pobreza (por ejemplo, apoyando la construcción de viviendas de interés social), si dicho gasto se focaliza de manera efectiva para compensar los posibles efectos regresivos del impuesto per se. En el caso concreto que nos ocupa, los recursos que podrían generarse a partir del incremento del IVA podrían financiar el aumento del gasto social en una medida tal que el efecto neto de la combinación recaudación-gasto pudiera ser claramente progresivo[33].

6.4 Alcance de las medidas propuestas para financiar la reducción del déficit habitacional

De acuerdo a lo expresado en los Cuadros N° 4.7 y 4.8 una política orientada a eliminar el déficit habitacional en el período 2003-2015, partiendo de la estructura de subsidios propuesta en el Capítulo IV requeriría en 2003 de un subsidio de US$ 118 millones (US$ 106 millones para hacer frente al déficit cuantitativo y de US$ 12 millones para hacer frente al déficit cualitativo).

El Cuadro N° 6.1 compara el subsidio requerido en 2003 con el rendimiento esperado para ese mismo año de cada una de las tres opciones de financiamiento examinadas en este capítulo. Los resultados muestran que, dependiendo de la efectividad de su implementación, el impuesto predial podría cubrir entre el 21% y el 42% de dicho subsidio. El impuesto sobre el cambio en el uso de la tierra podría cubrir un 13-21% del subsidio. Finalmente, el aumento de la tasa del IVA del 13% al 15 cubriría el 93% del subsidio requerido.

Es importante destacar que aunque los datos se refieren a 2003, el porcentaje de cobertura del subsidio sería de un orden de magnitud similar para el resto de años del período 2003-2015 si se asume que la recaudación de cada impuesto se mantiene estable como porcentaje del PIB, y se asume una tasa de crecimiento promedio del PIB nominal de 5-6% por año.

Cuadro N° 6.1
Alternativas de financiamiento para subsidio habitacional en 2003

Escenario	Subsidio requerido (Millones US$)	Impuesto predial		Impuesto sobre la plusvalía		Incremento del IVA	
		Monto recaudado (Millones US$)	% de cobertura del subsidio	Monto recaudado (Millones US$)	% de cobertura del subsidio	Monto recaudado (Millones US$)	% de cobertura del subsidio
Eliminación de déficit cuantitativo y cualitativo (2003-2015)	118	25-50	21-42%	15-25	13-21%	110	93%

Fuente: Elaboración propia con base a Cuadros N° 4.7 y 4.8, combinado con rendimientos esperados de las tres opciones examinadas.

De las tres opciones examinadas, ninguna por sí sola parece suficiente para asegurar la cantidad de recursos suficientes para eliminar el déficit habitacional en el año 2015. Las estimaciones realizadas, sin embargo, son muy importantes por cuanto permiten concluir que si El Salvador colocara dentro de sus prioridades políticas la eliminación del déficit habitacional en 2015, el esfuerzo fiscal requerido sería casi equivalente a la recaudación de dos puntos de IVA, aunque lo más recomendable para liberar los recursos requeridos probablemente sería una combinación de las medidas planteadas.

6.5 Efectos dinamizadores del sector vivienda sobre la actividad económica global

Diversos estudios empíricos han demostrado que en la mayoría de regiones la actividad de construcción de viviendas tiene el potencial de constituirse en un importante motor de crecimiento económico debido a su alto retorno sobre los recursos invertidos y al alto efecto multiplicador de sus vinculaciones hacia delante y hacia atrás con el resto de la economía (Rainer, 2000).

La inversión residencial constituye un importante componente del PIB; en países desarrollados, su aporte se sitúa generalmente en un rango de 4 a 8 por ciento del PIB (Hendershott y White, 2000). En El Salvador, la contribución del valor agregado del sector construcción al PIB total en términos reales ha promediado 3.7% durante 1991-2001 (Cuadro N° 6.2)[34].

Por otra parte, la inversión residencial es también el componente más volátil de la inversión agregada, la cual, a su vez, es bastante más volátil que otros componentes de la demanda agregada, como el consumo. Debido a esta mayor volatilidad, la inversión residencial suele tener un rol desproporcionadamente grande en las fluctuaciones del ciclo económico. Por tanto, las políticas que podrían deprimir temporalmente la inversión residencial podrían conducir a una recesión mientras que aquéllas que la estimulan podrían desatar un boom inflacionario. Esta fue, por ejemplo, la experiencia de El Salvador durante la primera mitad de los 1990, cuando el repunte de la actividad económica experimentado en dicho período se tradujo en un boom en el mercado de bienes raíces, a lo cual siguió posteriormente una política monetaria y crediticia contractiva que afectó considerablemente al sector de la construcción, conduciendo al país a una rápida desaceleración económica durante la segunda mitad de la década.

Diversos estudios muestran también que el desarrollo de los mercados hipotecarios tiende a tener un impacto favorable sobre la movilización de ahorros (Buckley, 1996; Li, 2001). En particular, la importancia de la participación de la propiedad inmobiliaria en el capital tangible de un país, y el potencial de los bienes raíces como respaldo para asegurar grandes montos de deuda garantizada, implican que el sistema de financiamiento habitacional puede constituirse en un motor de innovación para el resto del sector financiero.

Por otra parte, varios estudios han reconocido el potencial para incrementar el empleo a través del desarrollo del mercado hipotecario para financiar la construcción de viviendas en países subdesarrollados (Erbas y Nothaft, 2002). En la mayoría de naciones en desarrollo, la construcción de viviendas de interés social es intensiva en trabajo y la industria

Cuadro No 6.2
Valor agregado y empleo en la construcción, relativos al PIB y empleo total

Año	Valor agregado (Millones de colones de 1990)			Tasa de crecimiento		Empleo (Miles de trabajadores)		
	Construcción	PIB	Construcción como % del PIB	Construcción	PIB	Construcción	Total	Construcción como % del total
1991	1,398	37,791	3.7	10.3	3.6	81	1,782	4.5
1992	1,489	40,643	3.7	6.4	7.5	81	1,743	4.6
1993	1,542	43,638	3.5	3.6	7.4	91	1,803	5.0
1994	1,719	46,278	3.7	11.5	6.1	112	1,951	5.8
1995	1,823	49,238	3.7	6.1	6.4	130	1,973	6.6
1996	1,873	50,078	3.7	2.7	1.7	132	2,056	6.4
1997	1,988	52,204	3.8	6.2	4.2	138	2,067	6.7
1998	2,156	54,162	4.0	8.5	3.7	121	2,227	5.4
1999	2,118	56,030	3.8	-1.8	3.4	131	2,275	5.8
2000	2,046	57,250	3.6	-3.4	2.2	119	2,323	5.1
2001	2,251	58,297	3.9	10.0	1.8	133	2,451	5.4

Fuente: BCR y EHPM.

de la construcción habitacional en general tiene un alto multiplicador (con un valor de 2 a 3), esto último como un fenómeno asociado a la inversión en infraestructura (caminos, electricidad, alcantarillado, cañerías de agua potable, etc.) que puede ser generada con políticas de apoyo habitacional (United Nations, 1995).

En tal sentido, una política de mayor acceso al financiamiento hipotecario puede servir no sólo a los objetivos de promoción del crecimiento sino también actuar como un mecanismo redistributivo que permita combatir la transferencia intergeneracional de la pobreza. En general, la experiencia internacional sugiere que la disponibilidad amplia de préstamos hipotecarios tiene un impacto favorable sobre la calidad de la vivienda, infraestructura y urbanización, esto es, en mejorar las condiciones de vida.También, al incrementar el número de propietarios sobre la vivienda, puede ayudar a mejorar la calidad de la vida comunitaria y los niveles de armonía y bienestar social (Erbas y Nothaft, 2002). Adicionalmente, la evidencia empírica sugiere que la mayor disponibilidad de financiamiento hipotecario bajo condiciones "accesibles"[35] produce externalidades positivas para los estratos sociales de ingresos bajos y medianos que ya poseen vivienda. Ello se debe a que la mayor disponibilidad de préstamos hipotecarios para tales grupos estimula el mejoramiento de las propiedades existentes y la inversión en otros rubros, como pequeños negocios familiares (por ejemplo, tiendas vecinales). Tales externalidades positivas tienden a fortalecer el crecimiento económico en el mediano y largo plazo, especialmente en países en desarrollo con alto crecimiento poblacional y poblaciones predominantemente jóvenes.

Al mismo tiempo, dado que la construcción habitacional en la mayoría de países subdesarrollados es intensiva en fuerza laboral, la mayor disponibilidad de créditos hipotecarios para los grupos de menores ingresos puede también promover el empleo a través de la expansión de la construcción de viviendas y de los sectores de servicios relacionados, tales como las casas corredoras de bienes raíces y las aseguradoras.

En consideración de los factores mencionados, a continuación se presenta un ejercicio de cuantificación de los efectos multiplicadores que una política más agresiva de promoción de la vivienda de interés social podría tener en términos de contribuir a una tasa más elevada de crecimiento económico en El Salvador. El ejercicio se apoya en la matriz de coeficiente técnicos obtenida para las 45 ramas de actividad económica incluidas en la Matriz Insumo-Producto (MIP) actualizada por el Banco Central de Reserva para 2000. Con fines ilustrativos, se simula cuál sería el efecto multiplicador de eliminar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo estimado para 2003.

De acuerdo con las estimaciones presentadas más arriba, los costos de una política tendiente a eliminar el déficit habitacional cuantitativo en el período
2003-2015 ascenderían en 2003 a US$259 millones (1.7% del PIB). La eliminación total del déficit cualitativo acumulado a 2003 demandaría recursos del orden de unos US$283 millones (1.9% del PIB), pero si ese monto se distribuye a lo largo de 2003-2015, la alícuota correspondiente a 2003 serían unos US$30 millones. Por tanto, el esfuerzo de eliminación de ambas dimensiones del déficit habitacional en 2003 inyectaría un impulso adicional de US$289 millones a la demanda final del sector construcción, esto es, un incremento de 24% con respecto a la demanda final estimada de dicho sector para 2003[36].

A su vez, la suma de los efectos multiplicadores directos e indirectos de tal incremento de la demanda final de la construcción se traduciría en un incremento del orden del 2.7% de la producción bruta agregada de la economía, esto es, cada 10 puntos porcentuales de incremento de la demanda final de la construcción se traducen en un incremento de poco más de 1 punto porcentual de la producción bruta a nivel agregado[37]. El multiplicador de la construcción sería por tanto cercano a 2 para el caso de El Salvador, esto es, cada dolar de incremento de la demanda final del sector de la construcción genera efectos multiplicadores directos e indirectos sobre la economía de aproximadamente 2 dólares.

En el Cuadro N° 6.3 se reportan los efectos multiplicadores directos e indirectos, en millones de dólares y variaciones porcentuales, que un incremento de 24% de la demanda final del sector de la construcción tendría sobre la producción bruta de la economía salvadoreña, desglosada en las 45 ramas de actividad incluidas en la Matriz Insumo Producto de 2000.

Cuadro No 6.3
Efectos multiplicadores directos e indirectos de un aumento de 24% de la demanda final de la construcción usando la Matriz Insumo Producto de 2000 (En millones de US$ y variaciones porcentuales)

Rama de actividad	Producción bruta	Variación (millones de US$)			Variación porcentual		
		Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total
1. Café oro	227	0	0	0	0.0	0.0	0.0
2. Algodón	3	0	0	0	0.0	2.3	2.3
3. Granos básicos	413	0	0	0	0.0	0.0	0.0
4. Caña de azúcar	77	0	0	0	0.0	0.0	0.0
5. Otras producciones agrícolas	657	0	0	0	0.0	0.0	0.0
6. Ganadería	260	0	0	0	0.0	0.0	0.0
7. Avicultura	377	0	0	0	0.0	0.0	0.0
8. Silvicultura	139	0	2	2	0.3	1.2	1.5
9. Caza y pesca	80	0	0	0	0.0	0.0	0.0
10. Minería	89	9	13	21	9.6	14.5	24.1
11. Carne y sus productos	227	0	0	0	0.0	0.0	0.0
12. Productos lácteos	330	0	0	0	0.0	0.0	0.0
13. Prod. elaborados de la pesca	3	0	0	0	0.0	0.0	0.0
14. Prod. de molinería y panadería	641	0	0	0	0.0	0.0	0.0
15. Azúcar	265	0	0	0	0.0	0.0	0.0
16. Otros prod. alim. elaborados	734	0	1	1	0.0	0.1	0.1
17. Bebidas	384	0	0	0	0.0	0.0	0.0
18. Tabaco elaborado	4	0	0	0	0.0	0.0	0.0
19. Textiles y art. confec. de mat. tex.	586	0	1	1	0.0	0.1	0.1
20. Prendas de vestir	259	0	0	0	0.0	0.0	0.0
21. Cuero y sus productos	328	0	0	0	0.0	0.0	0.0
22. Madera y sus productos	149	3	1	4	2.2	0.4	2.6
23. Papel, cartón y sus productos	240	0	4	4	0.1	1.5	1.6
24. Prod. de imprenta y de ind. conex.	430	0	3	3	0.0	0.7	0.7
25. Química de base y elaborados	714	1	3	4	0.1	0.4	0.5
26. Prod. de la refinación de petróleo	575	6	19	25	1.0	3.3	4.3
27. Prod. de caucho y plástico	221	2	2	4	1.0	0.9	1.9
28. Prod. minerales no metálicos elab.	271	48	6	54	17.7	2.2	20.0
29. Prod. metálicos de base y elab.	427	21	9	29	4.8	2.1	6.9
30. Maquinaria, equipos y suministro	465	2	1	3	0.4	0.3	0.7
31. Material de transp. y manuf. diversas	641	1	2	3	0.1	0.4	0.5
32. Electricidad	402	1	9	10	0.1	2.3	2.4
33. Agua y alcantarillados	67	0	0	1	0.4	0.6	1.0
34. Construcción	1,146	254	2	256	22.2	0.2	22.3
35. Comercio	14	0	1	1	0.0	10.5	10.5
36. Restaurantes y hoteles	927	0	0	1	0.0	0.1	0.1
37. Transp. y almacenamiento	1,291	15	23	38	1.1	1.8	3.0
38. Comunicaciones	572	0	2	3	0.0	0.4	0.4
39. Bancos, seguros, otras inst. financ.	744	0	3	3	0.0	0.4	0.4
40. Bienes inmuebles y serv. Prestados	649	17	21	38	2.6	3.3	5.9
41. Alquileres de vivienda	1,071	0	0	0	0.0	0.0	0.0
42. Serv. comunales, sociales y pers.	888	2	8	10	0.2	0.9	1.1
43. Servicios domésticos	259	0	0	0	0.0	0.0	0.0
44. Servicios del gobierno	1,315	0	0	0	0.0	0.0	0.0
45. Servicios industriales	400	0	0	0	0.0	0.0	0.0
Total	19,960	381	138	519	1.9	0.7	2.6

Fuente: Elaboración propia con base en la MIP del BCR de 2000.

Conclusiones y recomendaciones

Con la creación de FONAVIPO en 1992, El Salvador experimentó un importante avance al introducir el subsidio habitacional directo (SHD) y los requisitos de ahorro previo como principales instrumentos de su política de vivienda popular.

Lamentablemente, FONAVIPO desde su creación ha arrastrado dos debilidades que han incidido de manera importante en su eficacia para combatir el déficit habitacional. La primera, es que la población beneficiaria ha estado limitada a las familias del sector informal con ingresos mensuales inferiores a dos salarios mínimos, debido a que las familias de bajos ingresos del sector formal continúan siendo atendidas por el Fondo Social para la Vivienda (FSV) mediante el esquema de subsidios cruzados vía tasa de interés, propios de las políticas de vivienda tradicionales. La segunda debilidad se refiere a que FONAVIPO siempre ha carecido de una fuente de recursos que lo garanticen como una institución financieramente sostenible y con capacidad para resolver el problema habitacional en un período razonable.

Pese a tales debilidades FONAVIPO ha beneficiado ya a más de 100,000 familias, contribuyendo a que el déficit habitacional se redujera en los años noventa en alrededor de 70,000 unidades habitacionales. Para el año 2002, sin embargo, las razones que motivaron la creación de FONAVIPO continuaban plenamente vigentes: a) el déficit habitacional todavía afectaba al 31.5% de los hogares salvadoreños (70.5% de los cuales estaban localizados en el área rural y el 29.5% en el área urbana) y b) el 74% del déficit cuantitativo y el 78.%% del déficit cualitativo correspondía a hogares con ingresos de hasta 2 salarios mínimos. De ahí que según el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001, de continuar con ritmo de reducción del déficit habitacional registrado en los años noventa, el país tardaría 89 años para lograr su eliminación.

Los terremotos del enero y febrero de 2001 ampliaron temporalmente el déficit habitacional al 41.6% y modificaron sustancialmente su estructura, ya que, antes de los mismos, el déficit cuantitativo apenas representaba el 6.9% del déficit total y luego de los terremotos llegó a representar cerca del 40% del mismo.

Reestimaciones hechas recientemente por la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) reportan, sin embargo, que para finales de 2001 el déficit habitacional era menor en 16,714 viviendas con respecto a 2000. De acuerdo a esas nuevas cifras, el déficit habitacional cuantitativo había disminuido a 39,703 viviendas y el cualitativo a 469,104 unidades, para un déficit habitacional total de 508,807 viviendas. Asumiendo que las necesidades de construcción de nuevas viviendas debido al crecimiento vegetativo de la población durante 2002 hubieran ascendido a 36,800 unidades habitacionales, y que, por otra parte, en dicho año se hubieran construido unas 39,000 viviendas en el marco del programa de reconstrucción post-terremotos, el déficit habitacional cuantitativo a finales de 2002 habría ascendido a unas 37,503 viviendas.

Si se asume una tasa de crecimiento promedio de los hogares de 2.5% por año, las necesidades de construcción de viviendas debido solamente al crecimiento vegetativo de la población durante 2003-2015 ascenderían a 571,615 unidades habitacionales. Sumado al déficit habitacional heredado a finales de 2002, ello implica que eliminar el déficit habitacional cuantitativo durante 2003-2015 demandaría la construcción de 609,118 viviendas, esto es, un promedio de 46,855 viviendas por año, en el supuesto de que el país no sufriera otra catástrofe natural que impactara el parque habitacional.

De acuerdo con la mesa especializada sobre vivienda convocada para la consulta del Plan de Nación, el costo unitario promedio de una solución habitacional para una familia de escasos recursos oscilaría en torno a 50 mil colones de 1998. Ajustando esas estimaciones por la tasa de inflación promedio anual registrada durante el período 1998-2002, el costo de tal solución habitacional a finales de 2002 habría ascendido aproximadamente a US$6,210.

Si se asume una tasa promedio de inflación de 2.8% por año durante 2003-2015, los costos de construir las viviendas requeridas para eliminar el déficit habitacional cuantitativo durante 2003-2015 alcanzarían unos US$4,565 millones. Solamente para 2003, la construcción de viviendas requeridas para eliminar el déficit habitacional cuantitativo a lo largo del período 2003-2015 demandaría recursos por US$259 millones (1.7% del PIB). Por su parte, los costos de introducir las mejoras requeridas en las viviendas existentes para eliminar el déficit habitacional cualitativo ascienden a nivel global a una suma equivalente al 2% del PIB, la cual dentro de la óptica de eliminación gradual del problema habría que distribuirla equitativamente a lo largo del período 2003-2015.

Ese esfuerzo de construcción tendría importantes efectos dinamizadores sobre la actividad económica global del país. Solamente para 2003, la política de eliminación de ambas dimensiones del déficit habitacional en el período 2003-2015 permitiría inyectar un impulso adicional de US$259 millones a la demanda final del sector construcción. Sobre la base de la matriz insumo-producto elaborada por el Banco Central de Reserva para 2000, en este trabajo se ha encontrado que la suma de los efectos multiplicadores directos e indirectos de tal incremento de la demanda final de la construcción se traduciría en un incremento del orden del 2.7% de la producción bruta agregada de la economía. El multiplicador de la construcción sería por tanto cercano a 2 para el caso de El Salvador, esto es, cada dólar de incremento de la demanda final del sector de la construcción genera efectos multiplicadores directos e indirectos sobre la economía de aproximadamente 2 dólares.

No es esperable que la tarea de eliminar el déficit habitacional que el país enfrentará en los próximos años o por lo menos reducirlo sustancialmente pueda ser acometida solamente sobre la base de mecanismos de mercado. Como en otros países, también en El Salvador la mayoría de las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están dirigidas a atender a los estratos sociales con mayor capacidad adquisitiva. El bajo monto de las operaciones de crédito hipotecario para los sectores de menores ingresos y los mayores costos de transacción involucrados en tales operaciones han tendido a desalentar a los intermediarios financieros a otorgar créditos para la construcción de viviendas de interés social.

En tales circunstancias, la participación del Estado en la solución del déficit habitacional resulta decisiva. Tal participación no debe reducirse a un rol meramente normativo y promotor de la iniciativa privada. En sociedades de bajos ingresos y con amplios sectores de la población con escasa capacidad adquisitiva, la participación del Estado debe trascender el papel normativo a fin de asegurar un mayor acceso a la vivienda para esos sectores de la población. En particular, para los estratos sociales más pobres, con nula capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe sustentarse primordialmente sobre la base de la ayuda estatal en la forma de un subsidio habitacional directo no reembolsable, combinado con algún componente de esfuerzo familiar.

El grueso del déficit habitacional cuantitativo (aproximadamente 94%) se concentra en los hogares que devengan ingresos mensuales de hasta 4 salarios mínimos. En el caso del déficit cualitativo, el 96% de éste se concentra en los hogares que devengan ese rango de ingresos. Una política de subsidio a la vivienda de interés social que tomara en cuenta la diferente capacidad de ingreso entre los hogares, por lo tanto, podría adoptar el principio de subsidiar la construcción (en caso de déficit cuantitativo) o mejoramiento de viviendas (en caso de déficit cualitativo) para familias que devenguen ingresos de hasta 4 salarios mínimos, diferenciando según el nivel de ingreso de acuerdo con la siguiente escala: subsidio de 60% del precio unitario de la vivienda o del mejoramiento requerido para las familias que tengan ingresos inferiores a 2 salarios mínimos; subsidio de 40% para las familias con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos y subsidio de 20% para las familias con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos.

De acuerdo a las estimaciones realizadas en este estudio, los costos de una política como la sugerida, orientada a la eliminación gradual de déficit habitacional (cualitativo y cuantitativo) en el período 2003-2015 tendría un costo para el año 2003 de US$118 millones.

La implementación de tal régimen de subsidios, sin embargo, enfrenta importantes restricciones fiscales. Para aliviar tales restricciones, en este informe se evalúan tres opciones de política tributaria encaminadas a generar recursos que permitan financiar una política de apoyo sistemático a la vivienda de interés social y paliar el déficit habitacional existente. Tales opciones son la adopción de un impuesto sobre los bienes inmuebles de tipo "predial", la aplicación de un impuesto sobre la plusvalía de la tierra, y el incremento de la tasa del IVA del 13% al 15%.

En El Salvador, se discutió durante varios años la posibilidad de introducir un impuesto sobre inmuebles tipo "predial" para consolidar la base financiera de las municipalidades y contribuir al proceso de descentralización. Incluso se preparó un estudio de base y se elaboraron diversos proyectos de ley para la creación del impuesto predial. De cara a las necesidades de financiamiento de una política sistemática de promoción de vivienda de interés social, la readopción de la idea del impuesto predial podría constituir una alternativa funcional para generar parte de los recursos requeridos. Tras la creación del Centro Nacional de Registros (CNR) en diciembre de 1994, en el marco del "Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro", el país habría logrado avances considerables para satisfacer los requisitos de información catastral necesarios para facilitar la administración eficiente de tal impuesto. Sobre la base de la experiencia de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles en los países vecinos, la eventual implementación del impuesto predial en El Salvador podría arrojar ingresos estimados que podrían oscilar en un rango de entre US$25-50 millones anuales (0.17-0.34% del PIB), dependiendo de las tasas aplicadas y de la eficiencia de la recaudación.

La adopción de un impuesto sobre la plusvalía de la tierra podría constituir otra alternativa para subsidiar la construcción de viviendas de interés social en la medida en que permite que el mayor valor generado por la dotación de infraestructura u otros factores que inciden sobre la valorización de los terrenos generen recursos

para financiar el desarrollo de una política de vivienda de interés social. Si bien resulta difícil cuantificar con precisión cuál podría ser el efecto recaudatorio de adoptar formalmente un impuesto de ese tipo, una estimación conservadora de los ingresos que podrían obtenerse de su aplicación, en base a la experiencia de otros países, oscilaría en un rango de entre US$15-25 millones (0.1-0.17% del PIB).

El aumento de dos puntos porcentuales de la tasa del IVA (del 13 al 15%) podría ser una tercera alternativa para financiar el subsidio de viviendas de interés social. El hecho de que el IVA sea un impuesto claramente regresivo en El Salvador, como lo es en la mayor parte del mundo, no debiera constituir un óbice para considerar seriamente tal propuesta. En teoría, un impuesto regresivo (como el IVA) podría perfectamente ser el medio más adecuado para financiar gasto orientado a aliviar la pobreza (por ejemplo, apoyando la construcción de viviendas de interés social), si dicho gasto se focaliza de manera efectiva para compensar los posibles efectos regresivos del impuesto per se. En el caso concreto que nos ocupa, los recursos que podrían generarse a partir del incremento del IVA podrían financiar el aumento del gasto social en una medida tal que el efecto neto de la combinación recaudación-gasto pudiera ser claramente progresivo. En las estimaciones realizadas, un aumento de la tasa del IVA de 13% a 15% podría generar mayores ingresos al Estado del orden de US$110 millones en 2003.

Tales resultados muestran que, dependiendo de la efectividad de su implementación, el impuesto predial podría cubrir entre el 21% y el 42% de dicho subsidio. El impuesto sobre la plusvalía podría cubrir un 13-21% del subsidio. El aumento del IVA del 13% al 15%, por su parte cubriría el 93% del subsidio.

La principal conclusión de este estudio es que el déficit habitacional en El Salvador, así como cualquier otro obstáculo al desarrollo humano, puede solucionarse dentro de un plazo razonable. Un requisito indispensable, sin embargo, es que se adopten oportunamente decisiones colectivas que permitan liberar recursos que guarden relación con las dimensiones del problema.

BIBLIOGRAFÍA

Briones, C. y González F. (2001)], "Priorización de municipios en base a destrucción de viviendas, infraestructura educativa y de salud: terremotos de 2001"; San Salvador, Ministerio de Educación.

Buckley, R. (1996), *Housing Finance in Developing Countries*. London: MacMillan.

Chiappe de Villa, M. (1999), "La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa", Serie Financiamiento del Desarrollo No. 80, Santiago de Chile: CEPAL.

Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (1995), "Políticas de Financiamiento Habitacional en Chile", Santiago de Chile.

Easterly, W. y S. Rebelo (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", NBER Working Paper 4499.

Erbas, N. y F. Nothaft (2002), "The Role of Affordable Mortgages in Improving Living Standards and Stimulating Growth: A Survey of Selected MENA Countries", IMF Working Paper 02/17.

Ferguson, B. (1999), "Micro-finance of housing: a key to housing the low or moderate-income majority?", *Environment and Urbanization* 11(1): 185-199.

Galal, A. y O. Razzaz (2001), "Reforming Land and Real Estate Markets", World Bank Policy Research Working Paper 2616.

Gallagher, M. (2000), "El Rendimiento Fiscal en los Municipios de El Salvador". Washington, D.C.: DevTech Systems.

Gallagher, M. y O. Melhado (1994), "Propuestas para el Federalismo Fiscal en El Salvador". San Salvador. Mimeo.

Gonzáles Arrieta, G. (1999), "Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas", Revista de la CEPAL No. 69, Santiago de Chile: CEPAL.

Gonzáles Arrieta, G. (2002), "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina", Serie Financiamiento del Desarrollo No. 122, Santiago de Chile: CEPAL.

Hardoy, J. y D. Satterthwaite (1989), *Squatter Citizen*, London: Earthscan Publications.

Held, G. (2000), "Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia", Serie Financiamiento del Desarrollo No. 96, Santiago de Chile: CEPAL.

Hendershott, P. y M. White (2000), "Taxind and Subsidizing Housing Investment: The Rise and Fall of Housing's Favored Status", NBER Working Paper 7928.

Jaffee, D. y B. Renaud (1996), "Strategies to Develop Mortgage Markets in Transition Economies", World Bank Policy Research Working Paper 1697.

Jaramillo, S. (2001), "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías", en M. Smolka y F. Furtado, eds., *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute of Land Policy.

Li, Xiaowei (2001), "Mortgage Market Development, Savings, and Growth", IMF Working Paper 01/36.

López Calva, L. y M. Andalón (2002), "Macroeconomía y pobreza: lecciones desde Latinoamérica", Mimeo. Noviembre de 2002.

Mouchet, A. (1993), "Los Ingresos Municipales. Síntesis de la Situación Actual y Propuestas de Trabajo". San Salvador: ISDEM y GTZ.

Nordberg, R. (2000), "Alleviating Poverty Through Housing Development", *Habitat Debate* 6(4), United Nations Centre for Human Settlements.

Página web de la Asamblea Legislativa de El Salvador http://www.asamblea.gob.sv/leyes/1973.htm.

Pagina web del Fondo Social para la Vivienda, www.fsv.gob.sv

Pérez, J. (1998), "Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano", Serie Política Fiscal No. 107, Santiago de Chile: CEPAL.

Perló, M. y L. Zamorano (2001), "¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?, en M. Smolka y F. Furtado, eds., *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute of Land Policy.

PNUD (2001), "Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001", San Salvador.

Porteous, D. (2000), "Coming Second? Secondary Market Development in Developing Countries. A Case Study", *Housing Finance International*: 18-25.

Quigley, J. (2000), "A Decent Home: Housing Policy in Perspective", *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs:* 53-88.

Sinai, T. y J. Waldfogel (2002), "Do Low-Income Housing Subsidies Increase Housing Consumption?", NBER Working Paper 8709.

Smolka, M. y F. Furtado, eds. (2001), *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute of Land Policy.

Standard & Poor's (2000), Securitization in Latin America 2000. New York: McGraw Hill.

Stotsky, J. y A. WoldeMariam (2002), "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities," IMF Working Paper 02/227.

Szalachman, Raquel (2000), "Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa", Serie Financiamiento del Desarrollo No. 103, Santiago de Chile: CEPAL.

Tanzi, V. y H. Zee (2000), "Tax Policy for Emerging Markets," IMF Working Paper 00/35.

Tobar, R. (1994), "Evaluación del Estudio sobre el Impuesto Predial en El Salvador". San Salvador. Mimeo.

Trackman, B., W. Fisher y L. Salas (1999), "The Reform of Property Registration Systems in El Salvador: A Status Report". Mimeo.

Turner, J. y R. Fichter, eds. (1972), *Freedom to Build*, New York: Collier Macmillan.

United Nations (1995), *Shelter Provision and Employment Generation*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT).

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (2000) "Política Salvadoreña de Vivienda", San Salvador.

GLOSARIO

Déficit habitacional. Es la carencia de una vivienda digna para cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales y servicios básicos que posee la vivienda. El déficit habitacional se compone del déficit cuantitativo y déficit cualitativo.

Déficit habitacional cualitativo. Se define como aquel en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, pared, piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental, dificultando su utilización en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana.

Déficit habitacional cuantitativo. Es demanda potencial de viviendas nuevas originada por la constitución de nuevos hogares más las familias que cohabitan una misma vivienda. Dentro de este déficit se incluyen aquellas viviendas en donde todos sus componentes estructurales son inadecuados y carecen de todo servicio básico.

Leasing habitacional. Arrendamiento con opción de compra.

Subsidio habitacional directo (SHD). Aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por una sola vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para dotarlas de una capacidad de compra superior a la que les brindan sus ingresos.

Trabajadores del sector formal. Entendidos como tales los trabajadores que cotizan ya sea en el sistema privado o en el sistema público de pensiones.

SIGLAS

AFP.	Administradora de Fondos de Pensiones
BCR.	Banco Central de Reserva.
BID.	Banco Interamericano de Desarrollo.
CNR.	Centro Nacional de Registros
EHPM.	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
ILP.	Instituto y Progreso
IVA.	Impuesto sobre el Valor Agregado.
FONAVIPO.	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FOVIAL.	Fondo de Conservación Vial
FSV.	Fondo Social para la Vivienda
FUSAI.	Fundación Salvadoreña para el Apoyo Integral
NAO.	Nuevos Asentamientos Organizados.
ODM.	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OECD.	Organización de Cooperación Económica y de Desarrollo (siglas en inglés)
OPES-VMVDU.	Oficina de Planificación Estratégica- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
PNODT.	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
SHD.	Subsidio Habitacional Directo.
SPNF.	Sector público no financiero.

NOTAS

[1] En todos los programas, el valor de la vivienda y de los SHD en realidad se definen en Unidades de Fomento (UF), cuyo valor se modifica a medida que varía el índice de precios al consumidor. Actualmente el tipo de cambio es aproximadamente de US$ 30 por UF.

[2] El techo de ingreso de las familias a beneficiar con el SHD y el SHD máximo, en realidad se expresa en Unidades Reajustables (UR), que es una unidad cuyo valor se corrige mensualmente en función de la variación del índice de salarios y que actualmente tiene un valor de un poco más de US$ 16.

[3] Esto es, déficit cuantitativo pre-terremotos, 36,511 viviendas; viviendas destruidas por los terremotos, 163,866 unidades; necesidad de construcción de viviendas por crecimiento vegetativo de la población en 2001 según proyecciones de OPES, 43,512 viviendas.

[4] Las necesidades de mejoras de viviendas dañadas por los terremotos fueron estimadas por la OPES en 353,745 unidades habitacionales.

[5] Entendidos como tales los trabajadores que cotizan ya sea en el sistema privado o en el sistema público de pensiones.

[6] El FSV fue creado por el Decreto Legislativo Nº 328, el 17 de Mayo de 1973, y publicado en el Diario Oficial Nº 104, T.239, del 6 de Junio de 1973. Este decreto ha sufrido numerosas reformas, derogaciones parciales e interpretaciones auténticas. Su reglamento fue publicado en el Diario Oficial Nº 30, T. 254, del 11 de Febrero de 1977.

http://www.asamblea.gob.sv/leyes/1973.htm.

[7] Esta cuenta corresponde a los depósitos que tienen en el FSV los antiguos cotizantes que aún no han obtenido su retiro.

[8] La ley de FONAVIPO fue reformada recientemente con el objeto de extender la posibilidad de extender los beneficios a las familias de 2 a 4 salarios mínimos.

[9] El déficit crítico se refiere a viviendas precarias con condiciones absolutas de déficit cualitativo total o bien como parte del déficit cuantitativo, es decir de jóvenes parejas de escasos recursos que aún viven en casa de los padres.

[10] Según el Viceministerio de Vivienda y Desarollo Urbano, además de las 49,874 viviendas construidas o en proceso de construcción de enero de 2001 a julio de 2002, había 33,937 viviendas adicionales para las cuales se había ya negociado ayuda por recibir.

[11] Los ODM emanan de la Declaración del Milenio (Nueva York, Septiembre de 2000): un pacto solidario entre 189 líderes mundiales para eliminar la pobreza en el siglo XXI.

[12] Esta proyección asume una tasa de crecimiento del PIB nominal de 5% en 2003, consistente con una tasa de inflación de 2.8% y una tasa de crecimiento del PIB real de 2.2%

[13] Dependiendo de cómo haya evolucionado el déficit cualitativo desde entonces (lo cual requeriría información todavía no disponible de Encuestas de Hogares más recientes), podría asumirse que si la inversión requerida no ha variado significativamente, el monto de recursos para eliminar el déficit habitacional cualitativo en 2003 podría representar 1.8% del PIB.

[14] Tal como lo sugiere la evidencia empírica disponible para América Latina y otros países subdesarrollados, los grupos de menor ingreso se han visto afectados más que proporcionalmente durante los períodos de crisis o inestabilidad macroeconómica cuando las redes de seguridad social son débiles. Países que han sido capaces de establecer una política social neutral al ciclo económico o, en el mejor de los casos, contracíclica, han reducido el efecto de las crisis sobre los sectores de menores ingresos (López Calva y Andalón, 2002).

[15] En promedio, las donaciones externas representaron un 2 por ciento del PIB durante 1985-1994. Ese promedio se redujo a 0.35 por ciento del PIB durante 1995-99.

[16] De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el déficit fiscal subyacente en el caso de El Salvador sería el déficit fiscal excluyendo el gasto extraordinario en reconstrucción y la deuda de las pensiones.

[17] En ese escenario, la deuda del sector público consolidado podría alcanzar más de 53 por ciento del PIB a la altura de 2007.

[18] En Estados Unidos aplica un impuesto local sobre la propiedad de 1%, en promedio. Tal impuesto, sin embargo, es deducible contra la base del impuesto sobre la renta, con lo cual la tasa impositiva resulta efectivamente aplicada a una tasa progresiva.

[19] En Argentina, aportan 0.9% del PIB; en Chile, 0.6%;

en Nicaragua, 0.13%; en México, 0.31%. En algunos países desarrollados, su aporte no es desdeñable: 4.1% en Canadá, 2.9% en USA, 2.5% en Australia.

20 El impuesto a la propiedad (impuesto predial) en México es la fuente más importante de ingresos propios de los gobiernos locales. A finales de los 1990, tal impuesto aportaba el 13% de los ingresos municipales totales y el 74% de los ingresos tributarios municipales. En 2000, su recaudación equivalió a 0.21% del PIB.

21 Algunos estudios como los de Mouchet (1993) y Gallagher y Melhado (1994) han recomendado incorporar el impuesto predial a la tributación municipal.

22 El impuesto sobre actividades económicas (impuesto sobre activos de las empresas) es el principal impuesto a nivel municipal en El Salvador, ya que es responsable de alrededor del 90% de los escasos ingresos tributarios de los gobiernos locales.

23 Decreto Ejecutivo Nº 62, de fecha 5 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial No 227, Tomo No 325 del 7 de diciembre de 1994.

24 En Taiwán, el impuesto sobre la plusvalía fue aplicado con el propósito de desincentivar la especulación en bienes raíces y los monopolios sobre la tierra.

25 La diferencia fundamental entre la contribución por valorización y el impuesto sobre la plusvalía es que la primera se basa en el costo de la inversión en obras públicas que repercute en el aumento del valor de una propiedad, mientras que el segundo no guarda necesariamente relación directa con dicho costo.

26 El decreto 1599 contempla la posibilidad de que el propietario del terreno realice el pago de la plusvalía mediante la transferencia de una porción del mismo al municipio o distrito, el canje por otros terrenos, la participación en proyectos realizados en los terrenos o la ejecución de obras de infraestructura.

27 En general, los países pobres reposan principalmente sobre impuestos al comercio exterior, mientras que los impuestos directos son importantes solamente en países desarrollados (Easterly y Rebelo, 1993; Tanzi y Zee, 2000).

28 Decreto Legislativo No. 134, 18 de diciembre de 1991, Diario Oficial No. 242, Tomo No. 313, del 21 de diciembre de 1991.

29 Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, Decreto Legislativo No. 296, 24 de julio de 1992, Diario Oficial No. 143, Tomo No. 316, del 31 de julio de 1992.

30 La Ley del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, promulgada mediante el Decreto Legislativo No. 552, del 18 de diciembre de 1986 (Diario Oficial No. 239, Tomo No. 293, del 22 de diciembre de 1986) sustituyó a la Ley del Impuesto de Alcabala de 1928 (Diario Oficial No. 200, Tomo No. 105, del 1 de septiembre de 1928). De acuerdo con dicha Ley, la transferencia de inmuebles cuyo valor supere los 250 mil colones (US$28.571,43) está sujeta al pago de un impuesto equivalente al 3 por ciento sobre el exceso de dicha cifra.

31 Decreto Legislativo No. 877, del 13 de abril de 2000, Diario Oficial No. 79, Tomo No. 347, 28 de abril de 2000.

32 Decreto Legislativo No. 577, del 18 de octubre de 2001, Diario Oficial No. 198, Tomo No. 353, 19 de octubre de 2001.

33 Utilizando una justificación similar, la Cámara de Diputados de Chile acaba de aprobar por 85 votos a favor y 0 en contra un aumento del IVA del 18% al 19% para financiar proyectos sociales.

34 Las cuentas reportadas por el BCR usualmente no desagregan el sector construcción entre sus diversos componentes (por ejemplo, residencial y no residencial).

35 Tal "accesibilidad" es definida en términos de primas (down payment) bajas al momento de la compra de la vivienda y bajas tasas de interés durante el período de maduración de la hipoteca de modo que los pagos mensuales del préstamo representen una fracción menor del ingreso familiar.

36 La demanda final (consumo privado + consumo público + formación bruta de capital fijo + variación neta de inventarios + exportaciones – importaciones – derechos arancelarios) que reporta la MIP de 2000 para la rama de la construcción fue US$1,057 millones. Asumiendo una tasa promedio de crecimiento del PIB nominal de 4.5% por año durante 2001-2003, la demanda final estimada de la construcción en 2003 sería US$1,223 millones.

37 Formalmente, este resultado proviene de multiplicar la llamada "matriz inversa" por el vector de demanda final que incorpora el incremento de la demanda final de la construcción. El resultado de esa multiplicación es un nuevo vector de la producción bruta para todas las ramas incluidas en la MIP. Ese nuevo vector incorpora el aumento de la producción bruta agregada debido a los efectos multiplicadores directos e indirectos del incremento de la demanda final en el sector de la construcción.