

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**Facultad De Ciencias Económicas**  
**Escuela De Economía**



**“Efectos De La Inflación En El Sector Construcción De Viviendas, Para  
Familias De Bajos Recursos En El Salvador: Período 1996-2005”**

**Trabajo De Investigación Presentado Por:**

Cisneros Henríquez, Irina Mirna Ruth

Rivera Portillo, Sonia Margarita

Vásquez Cuellar, Luís Alonso

**Para Optar Al Grado De:**

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

Agosto De 2007

**SAN SALVADOR**

**EL SALVADOR**

**CENTROAMERICA**

## AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rectora : Dra. María Isabel Rodríguez

Secretaria General : Licda. Alicia Margarita Rivas de Recinos

### Facultad de Ciencias Económicas

Decano : Lic. Emilio Recinos Fuentes

Secretaria : Licda. Vilma Yolanda Vásquez de Del Cid

Docente Director : Lic. Erick Francisco Castillo

Coordinador de Seminario : MBA. Carlos Evaristo Hernández

Agosto de 2007

San Salvador

El Salvador

Centro América

## **AGRADECIMIENTOS**

Resulta muy difícil expresar en tan poco espacio mis agradecimientos, más sin embargo e tratado de plasmar en esta hoja lo muy agradecida que me encuentro con Ustedes:

Gracias a Dios por ser mi amigo, mi guía y mi compañía en cada momento de mi vida; por haberme ubicado en el lugar en el que me encuentro, gracias por haberme dado unos maravillosos padres y una familia única, gracias por que con tu compañía Señor mi vida esta llena, y mi caminar se torna más fácil.

A mis padres, por su constante esfuerzo, sacrificio, amor y dedicación al educarme, al ayudarme a ser la mujer que ahora soy; gracias a ustedes he logrado llegar a uno más de mis triunfos académicos que no es más que el fruto del inmenso apoyo y confianza que en todo momento he recibido de ustedes, gracias por que este es el mejor legado que han podido dejarme.

A mis Abuelitos, que son como mis segundos papás, que en mi niñez y juventud han sido también formadores de mi educación, y me han brindado amor y cariño.

A mis hermanos Xochilt y James, con los que hemos y seguimos compartido tantos momentos significativos en nuestras vidas; ha Ricardo, Gustavo, Gabriela, Nancy por venir a formar parte de mi vida.

A Diego, por ocupar un lugar muy especial en mi vida, porque día a día llenas mi vida, por estar conmigo, apoyarme, motivarme y por que contigo he y quiero seguir compartiendo.

Mis agradecimientos también para aquellos que me encaminaron por la senda del conocimiento, mis profesores, que han sabido compartir el conocimiento y experiencia en el área económica, por sus consejos y enseñanzas también mil gracias.

A mis amigos por acompañarme en adversidades y alegrías, por compartir tantas cosas juntos, por aconsejarme cuando estoy fallando, por apoyarme en mis logros gracias.

Gracias por que todos ustedes forman parte importante en mi vida.

*Irina*

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios creador por concederme el Don de la Vida, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el período de estudio.

Agradezco hoy y siempre a mis padres, Sr. Benjamín Rivera y Sra. Reina de Rivera, a quienes dedico este triunfo, porque gracias a su amor, apoyo, consejos y ejemplo he llegado a realizar una de mis más grandes metas, la cual constituye la herencia más valiosa que pudiera recibir.

A mis hermanas, Teresa Isabel y Rosa Lidia, y mi hermano Eduardo Benjamín, por los sueños y momentos inolvidables que hemos compartido juntos, por su cariño, ayuda y compañía en todo momento.

A César, por ser quien es y formar parte de mí; por darme su amor, apoyo y comprensión; por animarme e impulsarme a seguir adelante y porque en su compañía las cosas malas se convierten en buenas, la tristeza se transforma en alegría y la soledad no existe.

A mis compañeros de tesis, Irina Cisneros y Dr. Luis Vásquez por su amistad y por la labor que realizamos como grupo de trabajo.

A nuestro asesor de tesis, Lic. Erick Castillo, por guiarnos y brindarnos sus conocimientos durante el desarrollo de nuestra tesis.

Y a todas las personas que de una u otra manera han contribuido a mi formación humana y profesional.

Gracias...

*Sonia*

## AGRADECIMIENTOS

A Verónica, mi esposa, por su comprensión paciencia y tolerancia, impulsándome a seguir adelante en los momentos de indecisión.

A mis hijos, Carol, Luís René y Francisco, por su apoyo y colaboración.

A mis nietas, por alegrarme la vida.

A mis compañeras Irina y Sonia con quienes separamos todos los obstáculos encontrados al elaborar este trabajo.

A todos los profesores de economía por sus sabias enseñanzas.

*Luis*

## INDICE

RESUMEN .....	I
INTRODUCCIÓN .....	II
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	1
1.1 INFLACIÓN .....	1
1.1.1 CONCEPTOS DE INFLACIÓN.....	1
1.1.2 TIPOS DE INFLACIÓN.....	1
1.1.3 MEDICIÓN DE LA INFLACIÓN .....	3
1.1.3.1 ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) .....	3
1.1.3.2 ÍNDICE DE PRECIOS AL MAYORISTA (IPM).....	4
1.1.3.3 DEFLACTOR IMPLÍCITO DEL PIB (DIP) .....	4
1.1.3.4 FÓRMULAS PARA LA MEDICIÓN .....	5
1.1.4 CAUSAS DE LA INFLACIÓN .....	6
1.1.4.1 ENFOQUE MONETARISTA SOBRE LA INFLACIÓN .....	6
1.1.4.2 INFLACIÓN POR PRESIÓN DE LA DEMANDA.....	8
1.1.4.3 INFLACIÓN POR EMPUJE DE LOS COSTOS .....	9
1.1.4.4 INFLACIÓN POR RAÍCES ESTRUCTURALES.....	10
1.1.4.5 INFLACIÓN POR EXPECTATIVAS .....	11
1.1.4.6 OTRAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN.....	11
1.1.5 EFECTOS DE LA INFLACIÓN .....	13
1.1.5.1 PÉRDIDA DEL PODER ADQUISITIVO .....	14
1.1.5.2 REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO .....	14
1.1.5.3 INCERTIDUMBRE MACROECONÓMICA.....	15
1.1.5.4. DISTORSIÓN EN EL MERCADO DE CRÉDITO .....	15
1.1.5.5 OTROS EFECTOS DE LA INFLACIÓN .....	15
1.1.6 POLÍTICAS PARA CONTRARRESTAR LA INFLACIÓN .....	16
1.2 POBREZA.....	19
1.2.1 CONCEPTO DE POBREZA .....	19
1.2.2 TIPOS DE POBREZA.....	20
1.2.3 MÉTODOS PARA MEDIR LA POBREZA.....	21
1.2.3.1 MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.....	21
1.2.3.2 INGRESO O MÉTODO DE LA LÍNEA DE POBREZA .....	22
1.2.3.3 MEDIANTE AUSENCIA DE CAPACIDADES.....	23

CAPITULO II ANTECEDENTES .....	24
2.1. INFLACIÓN .....	24
2.1.1 LA INFLACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	24
2.1.2. LA INFLACIÓN EN EL SALVADOR .....	26
2.1.2.1 INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1950-1969 .....	26
2.1.2.2 INFLACIÓN EN EL SALVADOR PERÍODO 1970-1979 .....	30
2.1.2.3 INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1980-1989 .....	31
2.1.2.4 INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1990-1995 .....	34
2.2 SITUACION DE LA VIVIENDA EN EL SALVADOR.....	39
2.2.1 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA ANTES DEL AÑO 1960 .....	39
2.2.1 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA DECADA DE LOS AÑOS 1960-1970 .....	40
2.2.3 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA ENTRE 1980-1995.....	41
CAPITULO III LA INFLACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN EL SALVADOR PERÍODO 1996-2005 ....	43
3.1 LA INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1996-2005 .....	43
3.2 VIVIENDAS PARA SECTORES DE BAJOS RECURSOS .....	50
3.2.1 POLITICA DE VIVIENDA Y MARCO INSTITUCIONAL .....	50
3.2.1.1. VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO (VMVDU) .....	58
3.2.1.2 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR (FONAVIPO) .....	60
3.2.1.3 FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA (FSV).....	63
3.2.1.4 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S).....	64
3.2.1.5 LOTIFICADORES PRIVADOS.....	66
3.2.1.6 MUNICIPALIDADES .....	69
3.2.2 OFERTA GLOBAL DE VIVIENDAS.....	69
3.2.3 PRECIOS Y CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO .....	70
3.3 DEMANDA POTENCIAL DE VIVIENDAS DE FAMILIAS DE BAJOS RECURSOS.....	79
3.3.1 DEMANDA CONCENTRADA EN HOGARES CON BAJOS INGRESOS .....	80
3.3.2 CAPACIDAD ADQUISITIVA Y MERCADO DE VIVIENDAS.....	81
3.3.3 DEMANDA POTENCIAL Y DEFICIT DE VIVIENDA .....	82
3.3.4 CARACTERIZACIÓN DE CARENCIAS HABITACIONALES .....	87
3.3.4.1 TIPO DE MATERIALES UTILIZADOS .....	87
3.3.4.2 CARENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS .....	89
3.3.5 HOGARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGÚN FORMAS DE TENENCIA .....	90
3.3.6 EVOLUCIÓN GLOBAL DEL SECTOR .....	92
CONCLUSIONES .....	95

RECOMENDACIONES .....	98
BIBLIOGRAFÍA .....	100

## **INDICE DE TABLAS**

CUADRO NO.2.1 DATOS MACROECONÓMICOS DE EL SALVADOR PERÍODO 1950-1969.....	27
CUADRO NO. 2.2 DATOS MACROECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR PERÍODO 1970-1979.....	31
CUADRO NO. 2.3 DATOS MACROECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR PERÍODO 1980-1989	32
CUADRO NO. 2.4 DATOS MACROECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR PERÍODO 1990-1995	35
CUADRO NO. 3.1 INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) DE EL SALVADOR, PERÍODO 1996-2005, BASE DICIEMBRE DE 1992 .....	44
CUADRO NO. 3.2 INFLACIÓN EN EL SALVADOR, PERÍODO 1996-2005, BASE 1992.....	46
CUADRO NO.3.3 RESUMEN DEL MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR VIVIENDA.....	50
CUADRO NO.3.4 SISTEMA SALVADOREÑO DE VIVIENDA .....	54
CUADRO NO 3.5 COSTOS INFLUYENTES EN EL PRECIO DE UNA VIVIENDA.....	71
CUADRO NO. 3.6 COMPARACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS VIVIENDAS.....	72
CUADRO NO.3.7 PRECIOS PROMEDIOS DE ELEMENTOS REPRESENTANTES DE LOS COSTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA .....	72
CUADRO NO.3.8 CONDICIONES GENERALES PARA LINEAS DE CREDITO DE VIVIENDAS POPULARES .....	75
CUADRO NO. 3.9 COMPOSICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN OTORGADA POR FONAVIPO .....	76
CUADRO NO.3.10 CRÉDITOS CONCEDIDOS POR EL FSV EN EL AÑO 2005.....	76
CUADRO NO.3.11 PARQUE HABITACIONAL DE VIVIENDAS POR RANGO DE INGRESOS .....	80
CUADRO NO.3.12 CLASIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA VIVIENDA SEGÚN COMPONENTES .....	84
CUADRO NO.3.13 DÉFICIT DE VIVIENDA EN EL SALVADOR 1996-2004.....	85
CUADRO NO.3.14 CARENCIAS DE VIVIENDAS PERÍODO 1998-2005 .....	88
CUADRO NO.3.15 MATERIALES PREDOMINANTES DE CONSTRUCCIÓN DEL TECHO, .....	89



PAREDES Y PISO DEL TOTAL DE VIVIENDAS DE EL SALVADOR, 2001 .....	89
CUADRO NO. 3.16 UNIDADES HABITACIONALES POR TIPO DE VIVIENDA .....	92

## **INDICE DE GRÁFICAS**

GRÁFICO NO.1. 2 INFLACIÓN POR EMPUJE DE LOS COSTOS .....	10
GRÁFICO NO.1. 3 MÉTODOS CONVENCIONALES PARA LA MEDICIÓN DE POBREZA .....	24
GRÁFICA NO. 3.1 INFLACIÓN PROMEDIO ANUAL DE EL SALVADOR .....	47
GRÁFICA NO. 3.2 NO. DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LINEA DE FINANCIAMIENTO.....	77
GRÁFICA NO. 3.3 PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA POR ÁREAS .....	81
GRÁFICA NO. 3.4 CARENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS AÑO 2005.....	90

## RESUMEN

En El Salvador, a partir de 1950, las tasas de inflación han sido moderadas, a pesar de lo cual han afectado el ingreso real de la población ya que los salarios no han sido indexados, esto ha conducido a incrementar el problema del déficit habitacional, ya de por sí endémico en el país y que afecta principalmente a las familias ubicadas en los deciles de más bajos ingresos.

En el presente trabajo, se tiene como objetivo general: analizar la incidencia de la inflación sobre el sector vivienda tipo popular para el período 1996 - 2005; y como objetivos específicos: determinar el comportamiento de los precios de los insumos principales, el acceso a vivienda de los sectores en situación de pobreza, el tipo de solución habitacional y las políticas orientadas a solucionar este problema.

La metodología utilizada es la del método histórico, que nos permite analizar las distintas etapas de los ejes categóricos del estudio; el método hipotético deductivo, a través de la formulación de una hipótesis general y específicas, basados en datos empíricos llegamos a las conclusiones y recomendaciones sobre el problema. Para este propósito, utilizamos las técnicas de observación directa y participativa, fuentes de información secundarias, así como también libros de texto y estudios de investigación hechos al respecto.

Los resultados obtenidos nos demuestran que el costo total de la vivienda popular se ha incrementado en un 106.38% y el costo de la construcción por metro cuadrado se ha incrementado en un 121.66% durante el período en estudio, afectando de esta manera al sector de más bajos ingresos en el país.

Las principales conclusiones obtenidas son: que debería existir una política de vivienda integral en El Salvador, ya que los esfuerzos de las instituciones vinculadas al mismo se hacen en forma descoordinada, y que el incremento de los precios en la vivienda dificultan el acceso a la misma a los sectores más necesitados de la población.

La recomendación más importante que hacemos es que se mejore la tecnología del crédito del sector financiero en general y de las instituciones gubernamentales relacionadas con esta problemática en particular, con el propósito de volver sujeto de crédito a las familias, tanto del sector formal como del informal, ubicadas en los deciles de bajos ingresos.

## INTRODUCCIÓN

El estudio de la inflación es uno de los temas más fascinantes de la macroeconomía y de las ciencias sociales. Nos ayuda a encontrar respuestas para algunos de los temas más importantes que afectan la vida económica de una sociedad.

Su estudio nos permite adentrarnos en el conocimiento de las leyes que rigen la teoría económica, los determinantes de la oferta y la demanda, y su efecto sobre el nivel de precios así como también su impacto sobre la población en general de un país en particular.

El propósito de este trabajo es hacer un análisis del efecto de la inflación, sobre las personas ubicadas en los deciles más bajos de ingresos, en la búsqueda de su solución habitacional. Esta interrelación, nos permite hacer un análisis del sector vivienda en El Salvador, determinar el déficit habitacional y sus causas; así como también, abordar el tema de la pobreza que afecta a un alto porcentaje de la población.

Siendo El Salvador, un país donde las remesas familiares constituyen una fuente importante de divisas, analizamos también las políticas utilizadas para esterilizar el exceso de liquidez y sus efectos sobre el nivel de precios, especialmente en el sector vivienda.

El presente trabajo está dividido para su mejor comprensión en cuatro capítulos. El primero de ellos, titulado marco teórico conceptual, se establecen los ejes categóricos del problema planteado. En ese sentido se define el concepto y los tipos de inflación, se especifica la forma de medirla, haciendo hincapié en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y presenta las formulas utilizadas para su calculo. Contiene también un estudio detallado de las causas de inflación, presentando los diferentes enfoques teóricos desde un punto de vista cronológico, a saber: monetarista, por presión de demanda, por empuje de costos, por raíces estructurales y por expectativas. Especifica también otras causas de inflación no comprendidas en los enfoques anteriores. Describe los efectos de la inflación y las políticas que se pueden implantar para contrarrestarla. Se define el concepto de pobreza, sus tipos y los métodos para medirla, haciendo hincapié en el método del ingreso o de la línea de pobreza.

El capítulo II, titulado antecedentes, comienza haciendo un análisis de la inflación en el contexto internacional, centrando su atención en Latinoamérica. Hace una descripción del fenómeno inflacionario en El Salvador, entre los años 1950-2005 dividiéndolo en cinco períodos, definidos en base a los

diferentes modelos económicos implantados y algunos fenómenos económico-sociales, nacionales e internacionales que han afectado al país en ese tiempo

El primer modelo analizado es el Modelo de Sustitución de Importaciones, el cual se desarrolla en forma supeditada al modelo agroexportador entre los años de 1950 y 1960. Este apartado hace énfasis en el papel jugado sobre el nivel de precios, por la entrada de recursos externos provenientes de las exportaciones de bienes primarios, especialmente el café, así como también de la política implementada por el BCR, la cual permitió que durante esa década se observaran tasas moderadas de inflación en el país.

La década de los años comprendidos entre 1970 y 1979, se analiza por aparte, debido al incremento de la inflación mundial ocasionada por el aumento de los precios del petróleo y que afecto también a nuestro país. En este período, la tasa de inflación local se vio impulsada también por los altos precios alcanzados por el café a nivel internacional, que impulso la demanda agregada en el país y por lo tanto el nivel de precios.

El período comprendido entre los años 1980 y 1989, se caracterizo por el desarrollo del conflicto armado que afecto nuestro país, así como por las reformas estructurales implantadas por el gobierno de turno, como son: reforma agraria, nacionalización del comercio exterior y del sistema bancario, bajo la visión del modelo comunitarista. Se presenta también, una fuerte presión por parte de la empresa privada y del gobierno norteamericano, para el desarrollo del modelo neoliberal, basado en las políticas contenidas en el decálogo del consenso de Washington. Todos estos fenómenos hicieron que las tasas de inflación observadas fueran las más altas registradas en el país durante los 65 años analizados en el presente trabajo.

Por último, en este capítulo se analizan los fenómenos económicos que impactaron al país durante el período comprendido entre los años 1990 al 1995, con la implementación definitiva del modelo neoliberal, donde se establece un tipo de cambio fijo, como ancla nominal para controlar la inflación. La entrada marcada de remesas familiares, producen una especie de “mal holandés”, efecto que se trata de compensar con la creación de la bolsa de valores de El Salvador, a través de la cual se esteriliza el exceso de liquides de la economía, y la apertura económica, que permite la salida de dólares, que ingresan por efecto de las remesas familiares.

El capítulo III se inicia haciendo un análisis de la evolución de la inflación entre los años 1996-2005; se observa que como resultado de las medidas de política monetaria y cambiaria tomadas en el quinquenio anterior, el nivel de precios presentó tasas muy bajas e inclusive en el año 1999 hubo deflación. A continuación, describe los diferentes grupos que componen la canasta de mercado, sus variaciones durante el período analizado, así como también su incidencia sobre el nivel de precios. Luego presenta la oferta de viviendas para sectores de bajos recursos, ofreciendo un resumen del marco institucional relativo al tema; en ese sentido describimos el rol jugado por instituciones como el VMVDU; FONAVIPO; FSV; ILP; ONG'S y los bancos comerciales. Del FSV toma la definición del concepto de vivienda popular como base de análisis del trabajo. Estudia también la política de vivienda, haciendo énfasis en el rol jugado por el Estado y el mercado en la solución del problema habitacional. Describe los programas de vivienda popular implementados, como son: programa de crédito, subsidios y seguridad jurídica. Dentro de estos programas están: los relacionados al financiamiento para la vivienda de comunidades en progreso y de subsidio para la vivienda; entre los programas de impacto al desarrollo sostenible expone los de vivienda de altura, ciudades sostenibles y de desarrollo territorial.

El VMVDU desarrolla programas como calles en desuso, asentamientos existentes y nuevos asentamientos organizados, los cuales son descritos acorde a sus particularidades. De FONAVIPO describe sus características institucionales y el papel jugado en el sector a través de sus programas de crédito y contribuciones. El programa de créditos canaliza sus recursos a través de instituciones intermedias autorizadas con el objeto de otorgarlos a las familias de la población meta. El programa de contribuciones tiene cuatro modalidades, como son: NAO'S, individual, paquetes especiales y crédito contribución. Analiza también la participación del FSV describiendo sus objetivos básicos así como su funcionamiento operativo, mercado meta y líneas de crédito.

Las ONG's como FUSAL y FUNDASAL operan en el sector apoyados tanto por recursos externos o fondos de FONAVIPO, en la ejecución de proyectos habitacionales. Papel importante también juegan las lotificadoras privadas y las instituciones de microcrédito como son las cooperativas y las cajas de crédito.

En este apartado, analiza la oferta global de viviendas, haciendo hincapié en que la producción de las mismas, se concentra en el sector privado y las ONG's. En el período de análisis se construyeron 25,699 viviendas por año, de las cuales el 80%, fueron adquiridas por el sector formal de la economía.

También estudia los precios de las viviendas y las condiciones de financiamiento. Aquí describe la estructura de costos de la vivienda, los precios por metro cuadrado de construcción y su equivalencia en salarios mínimos; esto nos lleva a hacer un análisis comparativo en la variación de precio de la vivienda en el período analizado, encontrando que el metro cuadrado de construcción se ha incrementado un 121.66% y el costo total de la vivienda se ha incrementado en un 106.38%. Buscando las causas de dicho incremento, analiza la estructura de costos en el sector construcción, lo cual incluye la variación nominal y porcentual del salario promedio, del cemento, arena, ladrillo, vidrio, lámina de asbesto y acero.

En cuanto a las condiciones generales para las líneas de crédito, se describe los diferentes destinos, plazos y montos del mismo, así como también, las contribuciones otorgada por FONAVIPO para la adquisición de viviendas y el número de créditos otorgados por el FSV. Es en este apartado, donde se trata la demanda potencial de la familia de bajos ingresos así como su capacidad adquisitiva.

Luego, clasifica los elementos de la vivienda según sus componentes y describe el déficit habitacional para el país en el período analizado; eso incluye: las carencias habitacionales y el tipo de materiales utilizados, es decir, la tecnología de la construcción, así como también los tipos de vivienda según la DIGESTYC, donde se observa que el 90% corresponde a casa privadas.

En el capítulo cuatro, presentamos nuestras principales conclusiones sobre la investigación realizada y las recomendaciones que hacemos producto de nuestra investigación.

## **CAPITULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **1.1 INFLACIÓN**

#### **1.1.1 CONCEPTOS DE INFLACIÓN**

Existen diversas definiciones de inflación, en las cuales se enfatiza en los aspectos descriptivos. A continuación se presentan algunos de estos conceptos:

“Es un desequilibrio económico caracterizado por la subida general de los precios y provocado por la excesiva emisión de billetes de banco, un déficit presupuestario o por falta de adecuación entre la oferta y la demanda”<sup>1</sup>.

Se define también, como el “aumento sostenido y generalizado en el nivel de precios de bienes y servicios de una economía en un período de tiempo determinado”<sup>2</sup>, o a “la caída en el valor del mercado o del poder adquisitivo de una moneda en una economía en particular”<sup>3</sup>.

De acuerdo con las definiciones anteriores la inflación es un “*fenómeno*” que refleja un desequilibrio crónico entre la oferta y la demanda de una economía y que se manifiesta en un persistente aumento de nivel general de precios.

#### **1.1.2 TIPOS DE INFLACIÓN**

La inflación muestra diferentes niveles de gravedad por lo que es útil clasificarla en cuatro categorías: latente o reprimida, Moderada, Galopante e Hiperinflación, también se hace alusión al concepto de estanflación, aunque es preciso aclarar que su división es confusa pues no existe ningún punto claro que señale sus límites.

---

<sup>1</sup> Bergara, Mario, *Economía para no Economistas*, s.e., Montevideo, Uruguay, 2003, Versión Electrónica en formato PDF. 1ª edición 1999.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

Inflación Latente o Reprimida:

Esta se da cuando los Gobiernos establecen controles de precios, impidiendo de ese modo que los índices de precios reflejen la realidad.

Inflación Moderada:

Se produce cuando los precios suben lentamente y la tasa de inflación anual es de un dígito es decir, inferior a un 10% anual<sup>4</sup>. Aquí los precios relativos no se desajustan mucho, la demanda de dinero no varía tanto ya que los tipos de interés real no lo hacen y el dinero tiende a conservar su valor de un año a otro. Las expectativas también son relativamente estables y los contratos no están indicados, es decir, en términos generales las ineficiencias asociadas a este tipo de inflación son pequeñas.

Inflación Galopante e Hiperinflación:

Esta se presenta cuando los precios comienzan a subir a tasas de dos o tres dígitos al año, su presencia conlleva graves distorsiones a la economía y la mayoría de los contratos se ligan a un índice de precios o a una moneda extranjera<sup>5</sup>. Dado que el dinero pierde su valor muy deprisa (con tipos de interés reales negativos altos), el público evita tener más del mínimo necesario, restando liquidez a la economía; los mercados financieros desaparecen y los fondos generalmente se asignan mediante el racionamiento y no por los tipos de interés. El público acapara bienes; compra viviendas y no presta dinero a los tipos de interés ordinarios.

La Hiperinflación, también se define como el proceso sostenido y generalizado de aumentos extraordinarios en los precios de los bienes y servicios, cuya tasa sobrepasa el 50% mensual.

Las Hiperinflaciones se han producido, generalmente, después de las guerras y se caracterizan por ir acompañadas por grandes déficit presupuestarios, ya que el aumento de éste, tiende a aumentar la inflación, por que normalmente se financia imprimiendo dinero<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Samuelson Paul A. y Nordhaus William D., "*Economía*", Editorial Mc Graw Hill, Duodécima Edición, México D.F., 1988 pp .274

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 275

<sup>6</sup> Dornbusch, Fischer, "*Macroeconomía*", Editorial Mc Graw Hill, 7ª Edición, 1999, p. 326.



Este fenómeno, presenta varios rasgos comunes. En primer lugar, aumenta enormemente la velocidad de circulación del dinero; en segundo lugar, los precios relativos se vuelven muy inestables, generalmente los salarios reales de una persona varían mucho en períodos muy cortos de tiempo y afectan notablemente la distribución de la riqueza.

Estanflación:

Se presenta cuando suben en forma notable y sostenida los precios junto con el aumento progresivo de los niveles de desempleo; es decir, un empeoramiento simultáneo de los niveles de paro y de las tasas de inflación. Esta relación inversa entre la tasa de inflación y la producción surge de los traslados de la oferta agregada como resultado de variaciones de las expectativas, así como también cualquier shock de oferta que traslade la curva de oferta agregada, se le conoce también como Inflación con Estancamiento, ejemplo de ello, el incremento marcado de los precios del petróleo durante los años 74 y 79, y sus efectos recesivos a nivel mundial.

### **1.1.3 MEDICIÓN DE LA INFLACIÓN**

Para medir la inflación se usan diferentes índices, siendo los más importantes, el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Precios al Por Mayor (IPM) y el Deflactor Implícito del Producto Interno Bruto (DiP).

#### **1.1.3.1 ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC)<sup>7</sup>**

Es el índice de los precios promedios ponderados de una canasta de bienes y servicios consumida por una familia representativa en un período determinado; generalmente se elabora mes a mes a través de una encuesta, en la cual, se relacionan tanto precios como cantidades de los bienes y servicios consumidos por la mayoría de los individuos.

---

<sup>7</sup> Concepto utilizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos

El IPC, es el indicador más apropiado para medir la evolución del costo de vida; ya que, indica cuantos bienes y servicios puede comprar una familia con su ingreso monetario, suponiendo que la canasta no varía. Es por esta razón que el índice utilizado es el Índice de Laspeyres.

### **1.1.3.2 ÍNDICE DE PRECIOS AL MAYORISTA (IPM)**

Es un indicador cuya característica es registrar las variaciones en una primera transacción, o sea los precios transados entre productores, intermediarios y distribuidores<sup>8</sup>. Mide la evolución de los precios en la etapa de las ventas mayoristas<sup>9</sup> o de fábrica e incluye, además de los bienes de consumo, las materias primas, insumos, construcciones y maquinarias.

Es muy utilizado para comparar la competitividad de un bien respecto al resto del mundo, ya que el comercio exterior se maneja con precios mayoristas, dado el gran volumen transado.

Se calcula en El Salvador sobre una base de 176 artículos considerados representativos de la estructura productiva de un país.

### **1.1.3.3 DEFLACTOR IMPLÍCITO DEL PIB (DIP)**

Es un indicador que muestra cuantas veces aumentan los precios de la producción doméstica libre de duplicaciones, como consecuencia del incremento en el índice implícito de precios del PIB.

Existen dos maneras de medir el DiP y son: a) Dividiendo el PIB a precios de cada año entre el PIB de un año base; b) multiplicando la oferta monetaria por su velocidad y su resultado se divide entre el PIB a precios constantes.

---

<sup>8</sup> Concepto utilizado por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

<sup>9</sup> Se consideran precios al mayoreo todos los precios a los que se valoran las transacciones de los distintos artículos en cualquier fase anterior a la venta al consumidor. Preferentemente, los precios que se registran son los correspondientes a la fase de producción.

### 1.1.3.4 FÓRMULAS PARA LA MEDICIÓN

Tanto el IPM como el IPC son índices de precios que comparan el coste que tiene en el año corriente una cesta de bienes de composición fija, con dicho coste en el año base. Si denominamos  $q_0$  y  $p_0$  a las cantidades y los precios de los distintos bienes en el año base, el coste de la cesta en dicho año es  $\sum p_0 q_0$ . El coste de una cesta con las mismas cantidades pero a precios corrientes ( $p_t$ ) es  $\sum p_t q_0$ .

El IPC o IPM es la relación entre el coste actual y el coste del año base calculado así:  $\frac{\sum p_t q_0}{\sum p_0 q_0}$ . Este

índice de precios se conoce con el nombre de Índice de Laspayres o ponderado en la base<sup>10</sup>.

El DiP por el contrario, utiliza las ponderaciones del período corriente para calcular el índice de precios. Sean  $q_t$  las cantidades de los diferentes bienes producidos en el año en curso<sup>11</sup>, entonces:

$$\text{DiP} = \frac{\sum p_t q_t}{\sum p_0 q_t} \times 100$$

Donde:

$P_t q_t$  = Es el PIB medido a precios corrientes

$P_0 q_0$  = Es el PIB medido a precios de un año base

Este índice de precios es conocido con el nombre de Índice de Paasche, o ponderado al año corriente. Comparando dichos índices, vemos que difieren en que las cantidades del año base, aparecen tanto en el numerador como el denominador en el IPC e IPM, en cambio DiP se diferencia del IPC por que utiliza ponderadores que varían todos los años. También difieren por que incluyen diferentes conjuntos de bienes.

---

<sup>10</sup> Fórmula empleada por la Dirección General de Estadísticas y Censos, para calcular el IPC.

<sup>11</sup> Samuelson Paul A. y Nordhaus William D., Op. Cit. pp. 125

Así como el PIB es el resumen de toda la actividad económica de una economía en un período de tiempo determinado, el DiP es el índice de precios de mayor cobertura. De esta manera no solo refleja los precios de los bienes de consumo y al por mayor, sino también de los precios de los bienes de capital y de los derivados de la actividad del Sector Público.

#### **1.1.4 CAUSAS DE LA INFLACIÓN**

Cuando se habla acerca de los factores que generan una inflación surge una serie de distintas teorías al respecto, por ejemplo aquellas que consideran que la inflación es un fenómeno exclusivamente monetario, otras consideran lo contrario y toman en cuenta otros determinantes para explicar este fenómeno. Durante algún tiempo han existido divergencias en cuanto a la validez de estas teorías.

La inflación ha sido estudiada desde hace muchos años influenciada por diferentes corrientes teóricas, a continuación se describen las que son consideradas como las principales causas teóricas de la inflación.

##### **1.1.4.1 ENFOQUE MONETARISTA SOBRE LA INFLACIÓN**

La primera en formularse fue, la Teoría Cuantitativa del Dinero en el siglo XVI, desarrollada por David Hume, la cual expresa que el nivel de precios es proporcional a la oferta monetaria, si la velocidad de circulación del dinero y la producción son constantes. Existe otra versión de la Teoría Cuantitativa del Dinero desarrollada por Marshall y Pigou de la Escuela de Cambridge, en donde la demanda de dinero juega un papel primordial en el nivel de precios, la cual depende de una constante K que es inversa a la velocidad de circulación del dinero y sostiene que si la producción (pleno empleo) y la constante K se mantienen invariables, el nivel de precios dependerá de la demanda de dinero la cual, a su vez, depende de la oferta de saldos reales; en otras palabras, el nivel de precios siempre depende de la oferta nominal de dinero, pero expresado bajo otra perspectiva<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ibid., pp. 291-292

La Teoría Cuantitativa del Dinero se refleja en la siguiente identidad:

$$MV = PY$$

Donde:

V = representa la velocidad de circulación del dinero

P = representa el nivel de precios de la economía

Y = representa el PIB en términos reales

PY= representa el PIB en términos nominal

M = representa la cantidad de dinero en circulación

De acuerdo a esta teoría el crecimiento de la cantidad de dinero que supera al crecimiento real de la economía<sup>13</sup> se termina traduciendo en un incremento de los precios.

Bajo este enfoque cuando el Banco Central aumenta rápidamente la oferta monetaria más allá del crecimiento anual de la economía el resultado es una elevada tasa de inflación.

Bajo la perspectiva monetarista, la inflación es promovida por la expansión de la masa monetaria a una tasa superior a la expansión de la economía<sup>14</sup>. Entonces, los precios subirán si el agregado de suministro de bienes baja en relación a la demanda agregada por dichos bienes. En otras palabras, al incrementarse la masa monetaria, la demanda por bienes aumenta y si esta no viene acompañada en un incremento en la oferta de bienes, la inflación surge.

---

<sup>13</sup> Tasa de crecimiento de la cantidad nominal de dinero = tasa de crecimiento de la renta real + tasa de inflación. Si una economía en términos reales aumenta un 3% y la cantidad de dinero en circulación aumenta un 10%, la diferencia (7%) se traduce en un aumento de precios.

<sup>14</sup> Dornbusch, Fischer, *Op. cit.* pp. 312-313.

Así un aumento en la cantidad de dinero en circulación incentivará una mayor demanda por bienes y servicios, lo cual, de inicio provoca un aumento en la producción (efecto de corto plazo sobre la producción). Pero ese crecimiento de la cantidad de dinero en exceso de lo que las personas desean mantener, es lo que ocasiona el aumento en el nivel general de precios, y de ese modo, disminuyen los efectos temporales sobre el empleo y la producción, y dominan los efectos puramente inflacionarios sobre los precios. De ahí se deriva la famosa máxima de Friedman, y en general del monetarismo, de que “la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario”.

#### **1.1.4.2 INFLACIÓN POR PRESIÓN DE LA DEMANDA**

Esta teoría plantea que la causa de la inflación es el crecimiento de la demanda por bienes y servicios, mayor que la disponibilidad de bienes y servicios, lo que origina incremento de sus precios, siempre que estos estén en libertad de subir. También se ven afectados los precios de los insumos, los cuales igualmente son presionados al alza. Este tipo de inflación es más probable en una economía cercana al pleno empleo, ya que a ésta le es más difícil incrementar su producción.

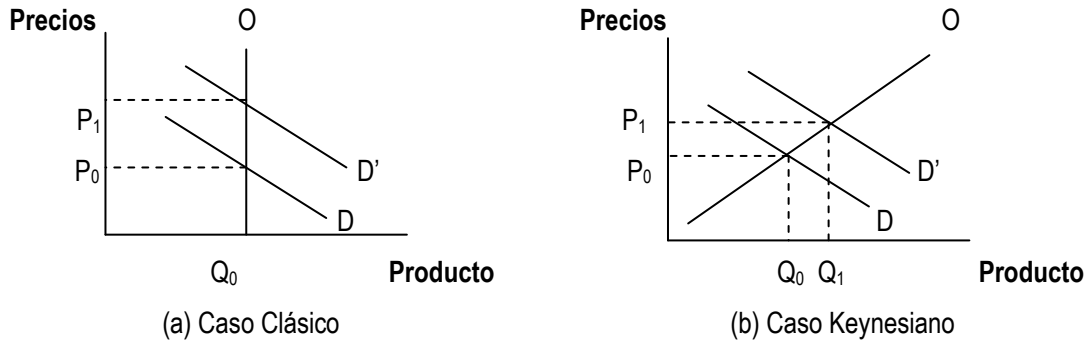
La inflación por Presión o Empuje de Demanda, formulada por John Maynard Keynes en su libro “Tratado Sobre el Dinero”, plantea que la subida de precios es debida a un exceso de demanda en el mercado de bienes. Dicho aumento de precios se produce porque la demanda en términos monetarios por parte de inversores y de consumidores excede la capacidad productiva real del sistema económico. Para los Clásicos en cambio el proceso inflacionario se produce, cuando en una situación de pleno empleo, tiene lugar el incremento autónomo de alguno o de todos los componentes del gasto agregado (gasto público para el caso), es decir, un incremento de la renta monetaria en situación de pleno empleo<sup>15</sup>.

La inflación por Presión de la Demanda bajo estos dos enfoques se puede apreciar en las siguientes gráficas:

---

<sup>15</sup> Samuelson Paul A. y Nordhaus William D., Op. Cit. pp. 292-295

**GRÁFICO No. 1.1**  
**INFLACIÓN POR EL LADO DE DEMANDA DESDE EL PUNTO DE VISTA CLÁSICO Y KEYNESIANO**



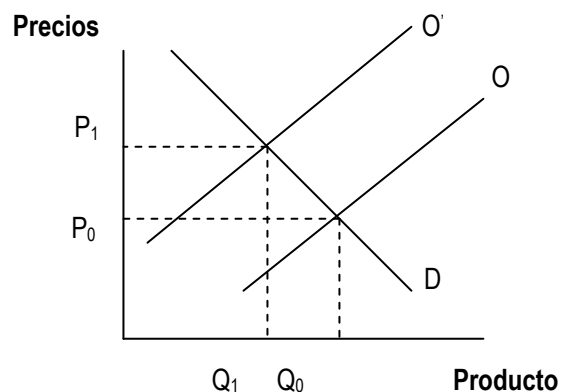
Se puede observar los efectos del incremento de la demanda agregada sobre el nivel de precios, en ambos casos, independientemente de la forma de la curva de oferta agregada, el incremento en la demanda agregada se traduce en incrementos en los precios.

### 1.1.4.3 INFLACIÓN POR EMPUJE DE LOS COSTOS

De acuerdo a esta teoría, la inflación es causada por aumentos en los costos de producción, por ejemplo, aumentos en los salarios, la devaluación de la moneda, los aumentos de los impuestos, incrementos en el precio de los insumos, aumento en el precio del petróleo, etc. En economías con sindicatos fuertes, dado que el alza de los precios reduce el poder de compra de los salarios, los trabajadores piden mayores aumentos en sus salarios, lo que redundaría en mayores costos de producción y finalmente en mayores precios, lo que a su vez genera más inflación y nuevamente se demandan aumentos en los salarios, y así sucesivamente, creándose una "espiral inflacionaria de costos".

En el gráfico siguiente se puede apreciar como un incremento en los costos (desplazamiento de la curva de la oferta agregada hacia la izquierda sin cambios en la demanda agregada) se traduce en incremento en los precios.

**GRAFICO No.1. 2**  
**INFLACIÓN POR EMPUJE DE LOS COSTOS**



También se puede apreciar que el aumento en los costos además del aumento en los precios implica una reducción del nivel de producto, la cual podría ser contrarrestada por una política expansionista, por ejemplo un aumento del gasto público, una disminución de los impuestos, un incremento de la oferta monetaria. Desgraciadamente estas últimas políticas contribuyen a aumentar aún más el nivel de precios.

La Inflación por Empuje de los Costos se produce cuando la remuneración de los factores productivos es superior a la productividad de los mismos, se produce pues, teóricamente inflación, cuando existe un aumento salarial no compensado con una reducción en el margen de beneficios y viceversa, en ambos casos permaneciendo constante la productividad o, cuando ésta disminuye sin que se vea compensada con una reducción paralela en los salarios y/o los beneficios.

#### **1.1.4.4 INFLACIÓN POR RAÍCES ESTRUCTURALES**

Los economistas considerados estructuralistas (Sunkel, Olivera), atribuyen la existencia de la inflación a factores no monetarios como lo son la organización económica y social del sistema. Específicamente en América Latina los estructuralistas han señalado como factores originarios de la inflación a los problemas de productividad del sector agrícola, el deterioro de los términos de intercambio, o sea la baja en los precios de las exportaciones y los aumentos en los precios de las importaciones, y la distribución del ingreso.



Se argumenta que el proceso de industrialización provoca un fenómeno migratorio hacia las zonas industriales, generando una mayor demanda por bienes primarios, donde si la oferta por bienes es altamente inelástica al precio, el aumento de la demanda implica una presión ascendente sobre los precios de dichos bienes. Este hecho, aunado a la inflexibilidad descendente de los precios, genera un aumento en el nivel de precios.

La inflación por Raíces Estructurales, se producen porque existen factores estructurales que son consecuencia de los obstáculos que surgen en el proceso de crecimiento económico. Dichos factores estructurales son de tipo poblacional, producción, distribución e institucionales.

#### **1.1.4.5 INFLACIÓN POR EXPECTATIVAS**

Las expectativas sobre la tasa futura de inflación pueden generar inflación, en el sentido de que se pierde la credibilidad en las políticas anti-inflacionarias de las autoridades económicas; así, los distintos agentes tratarán de anticiparse a la inflación aumentando los precios, en el caso de los productores, o pidiendo mayores aumentos salariales, en el caso de los trabajadores. Si las expectativas son adaptativas, es decir, se basan en el comportamiento pasado de la variable en cuestión, entonces se puede decir que el hecho de que las expectativas puedan influir sobre el nivel de precios es preocupante. Las expectativas pueden conducir a una inercia que dificulte detener una espiral inflacionaria. Lo anterior cambiaría si las expectativas no son adaptativas sino racionales, en otras palabras, cuando las personas conocen las verdaderas causas de la inflación y poseen información para pronosticarla.

#### **1.1.4.6 OTRAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN**

Otras causas internas como externas que pueden originar inflación además de las descritas, serían las siguientes; excesivo afán de lucro de los capitalistas, especulación y acaparamiento de mercancías, altas tasas de interés bancario que encarecen el crédito y devaluación, la importación de mercancías a precios altos, afluencia excesiva de capitales externos, exportación excesiva de ciertos productos que incrementan las divisas, especulación y acaparamiento a nivel mundial y excesiva deuda externa.

El excesivo afán de lucro de los capitalistas puede provocar inflación específicamente por los intereses particulares sobre la maximización de las ganancias, que llevan al capitalista a elevar lo más posible el precio de lo que venden respecto de otros precios, hasta un nivel máximo de conveniencia.

La especulación y acaparamiento también es causa de inflación, cuando el empresario o el oferente de bienes y servicios incrementa sus precios en anticipación a una pérdida de valor de la moneda en un futuro, o cuando acumula mercancías de cualquier género con intención de lucrarse en el aumento de precio que necesariamente se deducirá de la escasez provocada en el mercado.

Las altas tasas de interés pueden provocar inflación, según el efecto Fisher<sup>16</sup>, cambios en las tasas de interés nominales de corto plazo reflejan cambios en la inflación esperada. La demostración de este efecto dependerá, en gran medida, de la situación por la que esté atravesando la economía y la percepción de los agentes sobre la misma. La evolución de la tasa de interés nominal es una señal, con base en la cual, los agentes económicos formulan sus expectativas sobre la inflación futura.

Una devaluación de la moneda puede causar inflación debido a que la pérdida del valor de la moneda, genera un alza en el precio de los bienes y servicios. Bajo un tipo de cambio fijo (flexible) una devaluación (depreciación) de la moneda genera inflación por tres vías diferentes: por precios de bienes finales importados, por precios de bienes domésticos transables y por precios de bienes intermedios que recaen sobre los costos de producción internos.

Estas condiciones son analizadas y concentradas en el concepto de "pass-through"<sup>17</sup> que mide el porcentaje que se traspa a precios motivado por una devaluación.

La importación excesiva de mercancías a precios altos recibe también el nombre de inflación importada, la cual deriva del incremento de los precios de materias primas y productos intermedios importados, así como también bienes finales importados; lo cual afecta los precios internos en proporción a la magnitud relativa de las importaciones en el PIB<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Irving Fisher, *"The Rate of Interest"*, New York, Macmillan, 1907.

<sup>17</sup> Otero, Gerardo Adrián, *"Explorando los determinantes del traspaso de la devaluación a precios"*, s.e., Argentina 2005, pp 27

<sup>18</sup> Cole, Julio H. *"Inflación en América Latina, 1970 – 1980"* en ACTA ACADÉMICA, Revista de la Universidad Autónoma de Centro América, Costa Rica, 1987, pp 12

La afluencia excesiva de capitales externos, sea inversión, préstamo u otro, que no se destine a actividades productivas, puede provocar inflación, porque genera un aumento de circulante.

Las exportaciones excesivas pueden producir inflación de dos formas: primero porque dejan de satisfacer las necesidades del mercado interno y lo que hace falta, es, precisamente producción para consumo interno. Y segundo, las divisas por exportaciones que no se aplican actividades productivas generan inflación.

Se considera que el déficit es un fenómeno que provoca el proceso inflacionario. Se supone que se parte de una situación de equilibrio entre oferta y demanda agregada, donde un incremento del gasto del gobierno sin que sea acompañado por un incremento similar en los ingresos tributarios, genera tanto un exceso de demanda agregada (vía mayor disponibilidad de liquidez), como un incremento en el déficit fiscal, el cual es financiado con deuda.

Cuando un gobierno acarrea una pesada deuda, cada vez le resultará más complicado conseguir financiamiento genuino. Cuando las fuentes de crédito se agotan y los déficit son persistentes, los gobiernos suelen recurrir a la impresión de moneda, a la venta de bonos o a la deuda externa, lo cual incrementa la base monetaria, generando un incremento en los precios.

### **1.1.5 EFECTOS DE LA INFLACIÓN**

En realidad las tasas de inflación bajas o controladas no tienen efectos tan nocivos sobre la economía como si lo tienen las altas tasas de inflación, las cuales suelen tener efectos devastadores sobre algunos sectores.

Los efectos más importantes de la inflación tienen que ver con la pérdida del poder adquisitivo, redistribución del ingreso y la incertidumbre<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Larrain Felipe y Sachs Jeffrey, "Macroeconomía en la Economía Global", 2da. Edición, Buenos Aires: Pearson Education, 2002. pp. 199-201

### **1.1.5.1 PÉRDIDA DEL PODER ADQUISITIVO**

Cuando los precios aumentan, los bienes y servicios que se pueden comprar con el ingreso monetario se reducen; esto implica que su poder adquisitivo es menor.

La inflación afecta al dinero como acumulador de valor y así le resta poder de compra a los ingresos de las personas. En períodos inflacionarios afecta fundamentalmente a aquellas personas que tienen ingresos fijos.

En la medida que los ingresos crecen a un ritmo menor que los precios, las personas resultan afectadas en un proceso inflacionario.

Este problema podría solucionarse si todos los ingresos aumentaran en la misma proporción que aumentan los precios. El problema es que no todos los agentes económicos pueden lograr este tipo de cobertura, a demás como existe un cierto rezago entre la inflación y el ajuste de los ingresos nominales, cuanto mayor sea la inflación, mayor será la pérdida del poder adquisitivo.

### **1.1.5.2 REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

La inflación afecta a la distribución del ingreso en varias formas. Por un lado, la distinta evolución de los precios relativos, lleva a que los distintos grupos se vean afectados en forma diferente. En este caso, la evolución dispar de ambas variables lleva a que en cada momento uno de los dos grupos, trabajadores o empresarios, se vean perjudicados. No tiene por que ser siempre el mismo grupo; pero el hecho es que la inflación afecta la distribución del ingreso que surge de los mercados.

Por otro lado, la continua inflación hace que la cantidad real de dinero disminuya. Muchos individuos tienen la posibilidad de evitar esta pérdida de valor de varias maneras: depositando parte de dinero en el banco o comprando bonos o letras, por el que reciben una tasa de interés que compensa la pérdida sufrida por la inflación, comprando acciones con un posterior beneficio o comprando moneda extranjera, de forma de mantener un valor constante en dólares. Pero hay personas que no tiene esa posibilidad, pues el poco dinero que obtiene lo necesita para realizar transacciones, por lo que no tiene la posibilidad de tener ahorro ni de comprar dólares. De esta forma, los grupos de menores ingresos nominales, son los

que mas sufren este efecto negativo de la inflación. Desde este punto de vista, la inflación genera una redistribución regresiva del dinero.

### **1.1.5.3 INCERTIDUMBRE MACROECONÓMICA**

Una característica de la inflación es que no todos los precios aumentan por igual, por lo cual existen cambios permanentes en los precios relativos. Por otra parte, a nivel empírico generalmente se observa que cuanto mayor sea la tasa de inflación, mayor será la magnitud en la que cambien los precios relativos, por lo cual existirá una creciente incertidumbre sobre la evolución de los precios de la economía. Esta incertidumbre perjudica a todos los agentes económicos: consumidores, productores y sector público, pero sin duda, los efectos más nocivos se producen sobre las empresas, que son quienes invierten, por lo que una mayor incertidumbre provocará una menor inversión y por ende un menor crecimiento.

### **1.1.5.4. DISTORSIÓN EN EL MERCADO DE CRÉDITO**

La inflación favorece a los deudores en contra de los acreedores, sobre todo cuando estos últimos no han sido capaces de prever un período de inflación y no se han protegido al respecto. Podría beneficiarlos sólo en el caso de que se haya previsto una tasa de inflación superior a la que realmente se dé. En otros términos, si la inflación es mayor a la que se esperaba, entonces la inflación beneficia a los deudores, y viceversa.

### **1.1.5.5 OTROS EFECTOS DE LA INFLACIÓN**

Además de los anteriores, hay otros efectos tales como los efectos en los costos administrativos, en inversiones productivas, balanza de pagos, etc.

Cuando los precios crecen rápidamente las empresas deben calcular los precios con una mayor frecuencia y etiquetar la mercancía más frecuentemente. Además, cuando no existe certeza acerca de la evolución de los precios las personas pueden tomar decisiones equivocadas y asignar recursos ineficientemente.

Las elevadas tasas de inflación afecta las posibilidades financieras de las empresas, además de que presenta ingresos ilusorios. Las inversiones a corto plazo, o sea que se revalorizan más rápido, se ven incentivadas, en contra de aquellas con períodos de maduración mayores. Por otro lado se asigna un mayor grado de riesgo a las inversiones en una economía con inflación, así descende el nivel de inversión, esto en detrimento de cualquier perspectiva de crecimiento a largo plazo.

Las altas tasas de inflación interna estimulan las importaciones y desincentivan las exportaciones, si no se devalúa en una proporción equivalente. Esto porque aumenta el precio de los bienes producido en el país y los bienes extranjeros se vuelven relativamente más baratos. Es importante notar que aunque la devaluación sea necesaria también puede acelerar aún más el proceso inflacionario, sobre todo al elevar el precio de los insumos importados.

En una economía de mercado el precio es el principal indicador de qué producir, pero cuando los precios son muy inestables este mecanismo pierde eficiencia, asimismo, los productos, al aumentar sus precios, pierden competitividad en el mercado exterior.

### **1.1.6 POLÍTICAS PARA CONTRARRESTAR LA INFLACIÓN**

Las políticas publicas con este propósito pueden ser por el lado de la demanda: política monetaria o política fiscal; por el lado de la oferta: política de renta, es decir de control de precios, política laboral, política arancelaria, política salarial, que incremente la productividad y política cambiaria.

Una política monetaria expansiva produce en el corto plazo un incremento en la producción y si el tipo de cambio es flexible, a mediano plazo, debido al aumento de la producción sobre el nivel de producción de pleno empleo, conlleva al aumento salarial, lo cual se traduce posteriormente en incremento en el nivel de precios. También, se conoce que las inflaciones galopantes y las hiperinflaciones son, a largo plazo, un fenómeno monetario, por lo tanto para contrarrestar la inflación se requiere de una política monetaria restrictiva la cual se puede lograr a través de la colocación de bonos de estabilización económica en el mercado de valores, la restricción del crédito interno a través del aumento en el encaje legal o aumento de la tasa de interés en la ventanilla de redescuento (créditos del BCR a los bancos).

Otra forma de disminuir la oferta monetaria es aumentando las tasas de interés, lo cual disminuye la demanda de saldos reales, esto disminuye la demanda agregada por su efecto sobre la inversión y el consumo y por lo tanto disminuye los precios.

Una política fiscal expansiva, incrementa el gasto y la inversión pública; desplazando la curva de demanda agregada hacia arriba y por lo tanto incrementando el nivel de precios; una buena política anti inflacionaria es entonces controlar el déficit fiscal para evitar los efectos adversos del incremento del gasto público.

En algunas ocasiones, los gobiernos se ven forzados a implantar políticas de renta, a través de la cual, por decreto, determinaran los precios de los bienes y servicios, imponiendo sanciones a quien especula con los precios; sin embargo, este tipo de medidas conducen al desarrollo de mercado negro y contrabando que terminan afectando más a la economía.

Bajo el modelo neoliberal se ha puesto de moda la política de flexibilidad laboral, mediante la cual se busca la precariedad de las condiciones laborales y la disminución de los costos de despido.

Esta política, aunque incrementa la competitividad de una economía y le permite flexibilidad de adaptación a los ciclos económicos. Sin embargo, los países como El Salvador, donde los niveles de empleo informal y subempleo son muy altos, es decir, existe una sobreoferta de mano de obra, estas políticas conducen a precarizar más las condiciones de vida de la población e incrementar el nivel de pobreza.

A través de una política arancelaria que conlleva a la apertura económica, se facilita la entrada de productos extranjeros, permitiendo así la competencia con la producción local e incrementando la oferta de bienes y servicios, se desplaza la curva de oferta hacia abajo lo cual conlleva a la disminución de precios.

En El Salvador, donde la entrada masiva de remesas familiares hacia presión sobre el precio de los bienes no transables, la política de apertura comercial coadyuva para mantener el nivel de precios bajo.

A través de una política industrial que fomente el incremento de la esterilización de bienes de capital y el desarrollo tecnológico de la economía, se puede incrementar la productividad del sector laboral.

Este fenómeno conlleva ha incrementar la oferta de bienes y servicios, y por lo tanto a la disminución de los precios.

También se puede utilizar la política cambiaria como ancla nominal para el control de precios; en este sentido, se realizan operaciones de mercado abierto que sean compatibles con el nivel de base monetaria deseada, a fin de controlar el nivel de crédito interno y de reserva internacionales, compatibles con el tipo de cambio deseado.

En el país en el año 2001, bajo la Ley de Integración Monetaria, se estableció en el país la dolarización, con lo cual se pretendía lograr tasas de inflación similares a las internacionales (cerca del 2%), pero por factores estructurales (déficit fiscal y poca competitividad) las tasas de inflación se han mantenido ligeramente superiores a ellas.

Por último, es importante la credibilidad que tenga el gobierno en cuanto a las medidas que tome con el objetivo de combatir la inflación. Así, si la población tiene confianza en la medida tomada y la seriedad del gobierno, sus expectativas sobre los precios futuros puede disminuir y por ejemplo disminuir la presión sindical para que aumenten los salarios.

En El Salvador la política de anclaje del tipo de cambio, surtió efectos hasta los 3 o 6 años de implantadas, por lo tanto, es también importante considerar que son medidas que pueden dar frutos a mediano plazo.

En la lucha contra la inflación se suelen aplicar políticas destinadas a enfriar la demanda, ya sean fiscales o monetarias, con el fin de tratar de aminorar su ritmo de crecimiento y disminuir las presiones alcistas sobre los precios.

También es importante controlar el crecimiento de la cantidad de dinero ya que hemos visto que éste tiene un impacto decisivo sobre el incremento de los precios. De igual forma es también fundamental el convencer a sindicatos y empresarios para que moderen las subidas salariales.

En el aumento de los precios juega un papel fundamental las expectativas inflacionistas: Si los sindicatos consideran que la inflación del próximo año va a ser del 10%, en las negociaciones de convenios colectivos solicitarán subidas como mínimo de ese importe. Este mecanismo contribuye a alimentar el propio proceso inflacionista. Por ello, la credibilidad del gobierno es fundamental en la lucha contra la inflación.



Si el Gobierno tiene un buen historial antiinflacionista, las estimaciones que realice sobre el crecimiento esperado de los precios gozarán de credibilidad y los diferentes actores económicos (empresarios, trabajadores, sindicatos, etc.) tratarán de ajustar sus peticiones de subida a estas estimaciones.

## **1.2 POBREZA**

### **1.2.1 CONCEPTO DE POBREZA**

Al realizar una revisión de la literatura existente sobre este tema no existe una definición única y suficientemente precisa de pobreza, incluso el concepto puede verse afectado por factores de tipo cultural, religioso y los valores. Así por ejemplo, si se dice que “pobreza significa no tener suficiente para comer, una elevada tasa de mortalidad infantil, más baja esperanza de vida, pocas oportunidades educacionales, escaso recurso de agua potable, inadecuado cuidado de salud, inadecuadas condiciones de vivienda y poca participación en los procesos de toma de decisiones”. A pesar de que cualquiera estaría de acuerdo en este concepto de pobreza es bastante completo y detallado, realmente no es una definición de validez universal, ya que muchas de los términos que menciona pueden ser relativos dependiendo de muchos factores.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, la pobreza es una condición humana y social con muchas facetas. En términos muy generales los seres humanos se consideran pobres cuando no pueden asegurar un mínimo estándar o bienestar o cuando sus opciones y oportunidades por una vida tolerable le son denegadas o considerablemente restringidas.

Por lo tanto, se entiende como pobreza: “la situación que impide a los individuos o familias satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Definición empleada por el Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD).

## 1.2.2 TIPOS DE POBREZA

Un análisis de la pobreza, generalmente diferencia entre Pobreza Relativa y Pobreza Absoluta.

Pobreza Relativa se entiende como “aquella incapacidad de satisfacer un mínimo de necesidades vinculadas a la alimentación, vivienda, salud, educación y transporte”<sup>21</sup>.

Esta definición se basa en la posición de una persona o familia en relación a otras de la comunidad o a un estándar considerado necesario para vivir en la sociedad. Así, se consideran las posiciones de diferentes individuos y grupos en relación a otros en un universo específico.

Este tipo de pobreza tiene la ventaja de tomar en consideración la importancia de la carencia relativa; esto es, de las condiciones que no están a la altura de los niveles preponderantes de consumo en un país.

Bajo esta perspectiva, es evidente que las personas que pueden ser calificadas como pobres en algunos países o regiones, pueden disfrutar de mayores ingresos o comodidades que algunos grupos considerados no pobres en otros países menos desarrollados.

La Pobreza Absoluta, parte de lo que los seres humanos requieren como mínimo, para sobrevivir, es decir: “Incapacidad de satisfacer una ingesta alimentaria-calórica de subsistencia vital”<sup>22</sup>.

La Pobreza Absoluta y Relativa puede ser considerada desde dos perspectivas: microeconómica y macroeconómica. La primera se refiere a la situación de aquellas personas u hogares que no satisfacen sus necesidades básicas o las satisfacen en un grado inadecuado, y la segunda en la que se dice que existe pobreza cuando el promedio de los habitantes de un país o región, vive por debajo del nivel mínimo de subsistencia.

---

<sup>21</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), “*Mapa de Pobreza*”, Tomo II, El Salvador, 2005.

<sup>22</sup> Ibid.

### **1.2.3 MÉTODOS PARA MEDIR LA POBREZA<sup>23</sup>**

Cuando se determina el tipo y extensión de la pobreza, tres instrumentos son de particular importancia: líneas de pobreza que separan a los pobres de los no pobres; perfiles de pobreza que brindan una descripción más detallada de las características de los pobres; y los indicadores de pobreza que buscan proveer una visión general de los niveles de vida y condiciones sociales de los pobres, con la ayuda de estas herramientas es posible retratar la pobreza de los individuos, de grupos o de países en un determinado momento, o bien efectuar comparaciones a lo largo del tiempo.

Existen tres enfoques para medición de la pobreza: criterio de subsistencia o método de las necesidades básicas insatisfechas, criterio del ingreso o método de la línea de pobreza, y el criterio de ausencia de capacidades.

#### **1.2.3.1 MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS**

Este criterio toma en cuenta situación de infraconsumo, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles de educación, malas condiciones sanitarias.

Si la medición de la pobreza es basada en este criterio, los estándares del Banco Mundial, pueden ser usados para especificar la división entre los pobres y no pobres, los cuales consideran las siguientes necesidades materiales básicas:

Nutrición: esta debería ser adecuada, balanceada e incluir consumo mínimo de calorías al mes.

Salubridad: acceso a los servicios básicos de salud.

Vivienda: condición de vivienda adecuada.

Agua potable: acceso a agua no contaminada disponible.

---

<sup>23</sup>PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1997: "Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid, 1997.

Así, si un individuo (hogar) no alcanza el estándar en una o más de las variables es considerado pobre.

De acuerdo a este enfoque, la pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos.

Este concepto de privación va mucho más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación.

### **1.2.3.2 INGRESO O MÉTODO DE LA LÍNEA DE POBREZA**

Este método consiste en la determinación de un nivel de ingreso mínimo con el que podrán proveer una satisfacción mínima de las necesidades físicas y socioculturales. En principio esto parece evitar los problemas del método de las necesidades básicas insatisfechas. Los individuos son considerados “pobres” si no alcanzan dicho nivel de ingreso.

El nivel de pobreza de un país puede ser descrito como el porcentaje de individuos de la población que no alcanza su nivel de ingreso mínimo. Una alternativa para indicar la pobreza de un país es emplear la “brecha de pobreza”. La brecha de la pobreza provee una cuenta del nivel de ingreso que deberá ser transferido a los pobres para que la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza incrementen su ingreso hasta alcanzar la línea de la pobreza. La brecha de pobreza presenta una imagen más exacta que el simple número de pobres.

Por lo tanto, se dice que una persona es pobre cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de pobreza de ingreso para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza.

El enfoque de la línea de pobreza es entonces un método del ingreso que estima el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

Para la determinación del umbral mínimo de satisfacción se asume una canasta alimentaria básica, que se convierte en una norma en la que se consideran los requisitos nutricionales para garantizar la sobrevivencia y la salud.

La línea de extrema pobreza representa el costo de una canasta normativa de alimentos, capaz de satisfacer los requerimientos nutricionales de la familia y adecuada en gran medida a las pautas nacionales/regionales de consumo de un grupo poblacional de referencia determinado en función de sus ingresos o gastos.

Para el cálculo de la línea de pobreza se utiliza la metodología adoptada por CEPAL para comparaciones entre países (1980 – 1987). En el que el factor para multiplicar la línea de extrema pobreza es el inverso de la proporción del gasto de alimentos/presupuesto familiar del primer estrato de hogares que presenten un gasto medio en alimentos superior al estimado para la canasta básica.

Esta proporción (Coeficiente de ENGEL) se ha mantenido fija, es cercana al 50% en el área urbana y al 57% en el área rural por lo que la línea de pobreza en El Salvador se estima en dos veces el costo de la canasta alimentaria básica.

### **1.2.3.3 MEDIANTE AUSENCIA DE CAPACIDADES**

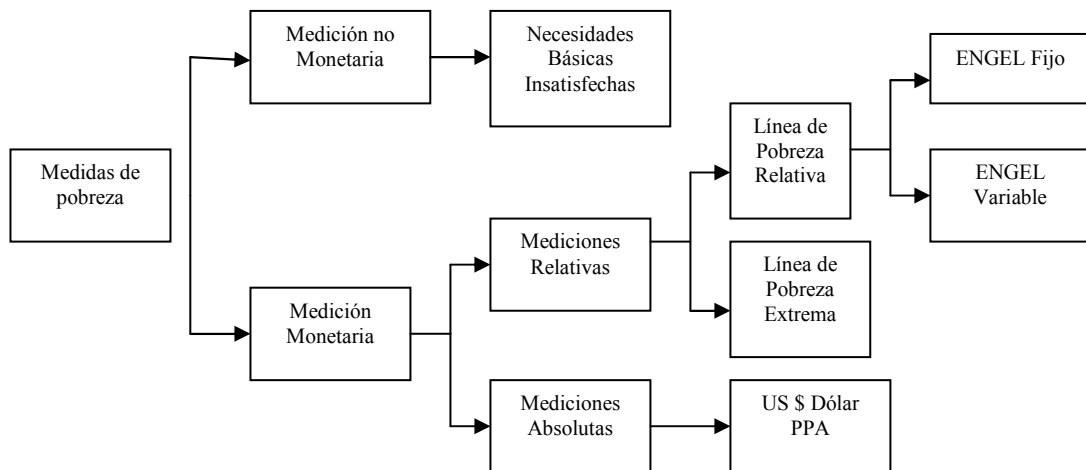
La pobreza bajo este enfoque se mide por la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos.

Los funcionamientos pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morosidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

Los diferentes métodos convencionales a través de los cuales se puede medir la pobreza mencionados anteriormente, son monetaria y no monetaria, la primera la pobreza relativa y absoluta, y la segunda

incluye las necesidades básicas insatisfechas y la ausencia de capacidades, lo cual se puede observar en mayor detalle en el esquema siguiente.

**GRÁFICO No.1. 3**  
**MÉTODOS CONVENCIONALES PARA LA MEDICIÓN DE POBREZA**



Fuente: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), "Mapa de Pobreza", Tomo II, El Salvador, 2005.

## CAPITULO II ANTECEDENTES

### 2.1. INFLACIÓN

#### 2.1.1 LA INFLACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La inflación es un fenómeno que ha acompañado a la humanidad desde el desarrollo del dinero como equivalente general, así en Inglaterra existen datos desde el año 1200 hasta año 2000, según los cuales, el índice de precios se incrementó en ese período en un 350%.

También son bien conocidos los efectos provocados por la impresión de papel moneda durante las guerras napoleónicas y la primera y segunda guerras mundiales sobre los precios.

En Estados Unidos ha existido una tendencia, desde la guerra civil de 1860, a que los precios suban con cada guerra y luego descendan; sin embargo, a partir de 1840 la tendencia ha sido ascendente igual que en el resto del mundo.

Desde el punto de vista de los tipos de inflación aquí descritos, en la mayoría de los países esta ha sido de tipo moderada como por ejemplo Estados Unidos y Alemania en la década de los años 1970 también se han observado inflaciones galopantes en Italia y Brasil en la década de los 1970, Israel en la década de los 1980.

En el año 1922 se observaron hiperinflaciones en Alemania y Polonia pero la más impactante es la de Alemania en el año 1923 con tasas de inflación con un porcentaje de variación anual de hasta 1 millón. Este fenómeno sirvió para analizar algunos aspectos que le acompañan como son: el aumento en la velocidad de circulación del dinero y los cambios en los precios relativos que conllevan a una inestabilidad en la variación de los salarios reales. También son conocidas las hiperinflaciones ocurridas en Bolivia en 1984 y en Perú, Argentina, Brasil y Nicaragua, durante 1989.

A partir de 1980 los países industrializados han presentado en promedio, tasas de inflación moderadas, siendo la más alta de 8.7% en 1981. En la última década las tasas de inflación han tenido en promedio un 2% anual. En los países en desarrollo de Asia, las tasas de inflación máximas para el mismo período han sido de 10.4% para el año 1981 y de 14.6% en el año 1988, en la última década han tendido hacia el 2% anual, en cambio en los países latinoamericanos se han observado altas tasas de inflación desde el año 1981 hasta el año 1996, en donde se produjeron tasas de 339.8% en 1989 y 483.3% en el año 1990; sin embargo, a partir de 1988 las tasas han estado cerca del 8% y en los últimos cinco años cercanas al 4%

Las tasas de inflación tan altas en los países latinoamericanos para este período son sorprendentes, es probable que no haya otra región en la historia económica que experimentara inflaciones tan altas durante un período prolongado. Aquí, las causas de este fenómeno se pueden ubicar en los grandes y persistentes déficit fiscales que fueron monetizados por los bancos centrales, también, la pesada carga de la deuda externa de estos gobiernos ha jugado un papel fundamental en el proceso, pues por un lado agranda el déficit y por otro limita la capacidad del gobierno para financiar tales déficit a través del endeudamiento.

## **2.1.2. LA INFLACIÓN EN EL SALVADOR**

El análisis de la inflación en el país se divide en cinco períodos definidos en base a los diferentes modelos económicos implantados en El Salvador y algunos fenómenos económico-sociales, ya sea de carácter nacional o internacional que han incidido sobre el nivel de precios en el país.

Los períodos son: período 1950-1979 en el que se desarrolla el Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI), supeditado al modelo agroexportador. Período 1970-1979 que coincide con la crisis mundial del petróleo que genera el problema inflacionario a nivel mundial, así como el incremento de la deuda externa y del pago por servicios de la misma, y el consecuente período 1979-1989 en el que se da la guerra civil en el país, y en el que se desarrollan los modelos “comunitarismo” y “Economía Social de Mercado”. En este período se producen cambios estructurales en la economía como la reforma agraria, nacionalización del sistema financiero y del comercio exterior. Todos estos cambios no produjeron mejoras en la economía pero si grandes fluctuaciones en el nivel de los precios. El período 1989-1994 se introduce el Modelo Neoliberal en la economía con programas de estabilización económica (PEE) y ajuste estructural (PAE). Con el objeto de fomentar las exportaciones se establece un tipo de cambio real competitivo, que junto a la entrada masiva de remesas familiares generan presiones inflacionarias.

### **2.1.2.1 INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1950-1969**

Implantación del Modelo de Sustitución de Importaciones, supeditado al Modelo Agroexportador

En este período la economía salvadoreña se caracterizó por presentar tasas de inflación moderadas, siendo las más altas la de los años 1951 y 1967 con un 16.5% y 13.7% respectivamente, existiendo inclusive tasas de deflación especialmente en los años 1957 y 1967 con tasas de -4.3% y -11.7%. Estos cambios en las tasas de inflación estuvieron fuertemente ligados a las variaciones en los precios internacionales del café y a una relativa disciplina fiscal.

En el siguiente cuadro se puede apreciar algunos datos macroeconómicos de El Salvador y la correlación relativamente alta entre los precios del café y la inflación, y no tanto con el déficit fiscal, ya que con mayores precios de café los ingresos incentivan la demanda agregada.



Lo antes mencionado contribuyó a que en este período las tasas de inflación oscilaran desde un 0.31% para el año 1962 hasta un 16.53% al principio de la década de los 50; dentro de estas dos décadas se presentó en algunos años deflación siendo del -11.76% la tasa mas baja en el año 1966 y -0.30% en 1969.

**CUADRO No.2.1  
DATOS MACROECONÓMICOS DE EL SALVADOR  
PERÍODO 1950-1969**

Años	Ingresos <sup>1</sup>	Gasto <sup>1</sup>	Déficit	PIB <sup>1</sup>	Déficit Fiscal/PIB	Precio del Café \$/qq	% Inflación <sup>2</sup>
1950	88	89	1	920	0.11	96.13	
1951	118	121	3	1064	0.28	113.46	16.53
1952	128	131	3	1097	0.27	109.59	-1.42
1953	140	140	0	1166	0.00	109.59	6.47
1954	167	152	-15	1259	-1.19	148.07	3.72
1955	166	157	-9	1303	-0.69	115.35	4.24
1956	171	183	12	1353	0.89	132.68	1.25
1957	191	197	6	1405	0.43	130.74	-4.32
1958	169	198	29	1389	2.09	96.13	5.48
1959	157	186	29	1350	2.15	82.68	-0.62
1960	171	184	13	1420	0.92	78.85	0.00
1961	161	221	60	1444	4.16	73.09	-2.77
1962	172	201	29	1603	1.81	69.22	0.31
1963	181	186	5	1694	0.30	67.29	1.59
1964	223	203	-20	1867	-1.07	90.37	1.55
1965	276	251	-25	1992	-1.26	88.44	0.60
1966	251	280	29	2110	1.37	80.74	-11.76
1967	258	260	2	2216	0.09	74.98	13.67
1968	229	242	13	2292	0.57	74.98	2.43
1969	258	288	30	2382	1.26	76.91	-0.30

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos de Oxford LA Economical Data Base.

1/ Millones de Colones, 2/la Inflación esta calculada en base a los precios de 1970

Tipo de cambio en el período analizado 2.50 colones por dólares

En este período se refleja un bajo déficit fiscal, existiendo inclusive períodos de Superávit fiscal, el mayor déficit lo encontramos en el año 1961 que fue del 4.16% con relación al PIB. También se puede observar que existe una relación bastante directa entre los precios internacionales del quintal de café y el déficit fiscal, ya que en los períodos en que el precio del café subió (1954-1957) los déficit fiscales fueron

menores del 1% y en los períodos en que el precio del café bajo, el déficit fiscal fue mayor, ejemplo los años 1961-1962, utilizándose como política contra cíclica.

La economía salvadoreña se caracterizó esencialmente hasta fines de los años 70 por su dependencia del sector exportador en general y del sector agroexportador en particular, remontándose el origen del modelo<sup>24</sup> al último cuarto del siglo XIX<sup>25</sup> y se mantenía vigente pese a las importantes transformaciones ocurridas en el país en el período posterior a la segunda guerra mundial.

Dado que el sector agroexportador era hasta fines de la década de los setentas el principal generador de divisas, se convertía en uno de los determinantes principales de la actividad económica interna.

Además, las divisas generadas por dicho sector, también constituían uno de los determinantes de la estabilidad cambiaria y financiera, ya que su disponibilidad permitían mantener el tipo de cambio estable (El Salvador mantuvo un tipo de cambio fijo por mas de 50 años) y permitía superar los problemas de oferta agrícola mediante importaciones, superando de esta manera los cuellos de botella en el mercado alimentario. Estos dos factores contribuían a mantener la inflación a niveles bajos, comparables a los internacionales (cercanos al 2%).

En economías abiertas y pequeñas<sup>26</sup> como El Salvador, el límite de la actividad económica en el corto plazo, está determinado por la disponibilidad de divisas. Esto planteaba un problema macroeconómico debido a la volatilidad de dichos recursos, derivada del carácter inestable de los mercados internacionales de los productos primarios de exportación.

Debido a que la estructura tributaria salvadoreña descansaba principalmente en los ingresos provenientes del sector agro exportador, volvía los ingresos fiscales altamente vulnerables a las fluctuaciones de los

---

<sup>24</sup> Por modelo económico entendemos la formación de un régimen económico basado en una nueva forma de acumulación de capital; y por lo tanto fundamentado en una nueva fuente o uso del excedente económico; en una nueva forma de producción e inserción internacional; y en términos generales, en un nuevo balance de poder entre los diferentes agentes económicos y sociales.

<sup>25</sup> A mediados de los años cincuenta El Salvador era la economía más monocultivista de Latinoamérica, ya que las exportaciones de café representaba el 85% de las exportaciones totales.

<sup>26</sup> Por pequeño se entenderá que el país no puede influir en los términos de intercambio y por tanto debe aceptar los precios prevaletientes en el mercado mundial, para sus importaciones y exportaciones. Por abierta entendemos que el comercio internacional representa una parte substancial (mayor del 50%) del PIB

precios internacionales de los productos primarios. Esto a su vez hacia coincidir los déficit fiscales con los déficit comerciales, complicando de esta manera las tasas de inflación.

La volatilidad de las divisas, derivada del carácter inestable de los precios internacionales de los productos primarios de exportación, requería que el país mantuviera un nivel adecuado de estas, dado su tipo de cambio, ya sea acumulando reservas o recurriendo a préstamos del exterior, con el propósito de cubrirse para períodos de déficit externo básico.

Así, el financiamiento externo actuó como amortiguador durante los períodos de contracción, evitando que la disminución del valor de las exportaciones se tradujera en una disminución de la capacidad de importar, y como consecuencia de la disminución de la oferta de bienes y del incremento de los precios.

El papel fundamental en la existencia de tasas de inflación moderada en este período, fue la reorganización bancaria nacional mediante la cual el Banco Central de Reserva se convierte en entidad del Estado de carácter público en 1961, concentrando la formulación de las políticas monetarias y financieras del Estado en 1973<sup>27</sup>.

En este período (al igual que el resto de los países de Centroamérica), el país experimentó un importante proceso de transformación y modernización económica y social. Por una parte la introducción de nuevos productos de exportación: algodón y azúcar, y el posterior proceso de industrialización que tuvo lugar, posibilitaron la diversificación de la economía y crecimiento económico.

No obstante la magnitud y la importancia de los cambios ocurridos, existe un consenso bastante amplio en que estos no alteraron de manera sustancial la naturaleza esencialmente agroexportadora de la economía salvadoreña, ni el carácter esencialmente agrícola de la población.

En consecuencia, la mayoría de transformaciones ocurridas en esa época, se realizaron sobre la base del modelo agroexportador, sin alterarlo de manera sustancial, ya que: Por una parte la introducción de nuevos cultivos de exportación (algodón y azúcar) reforzó las características básicas del modelo, al

---

<sup>27</sup> El BCR fue fundado en 1934 como sociedad anónima facultándosele para emitir moneda con carácter exclusivo, funcionando como tal durante 27 años.

profundizar la asimetría existente en el agro entre la agricultura de exportación y la de subsistencia y agudizar el proceso de concentración de la tierra; y por otro lado el proceso de sustitución de importaciones tampoco alteró substancialmente la dinámica de concentración de la economía, ya que tanto el financiamiento inicial para dicho proceso, como las divisas para cubrir la demanda de importaciones de la planta industrial provinieron del sector agroexportador. Además los diseños originales de dicha estrategia, y del Mercado Común Centroamericano, fueron modificados de manera tal que pudieran ser compatibles con los intereses de los grupos dominantes.

En consecuencia, ante la imposibilidad de realizar cambios mayores, se recurrió a sustitutos, así: para las reformas fiscales se recurrió préstamos externos, el cual se tomó como sustituto y no complemento del ahorro nacional, y en lugar de reformas agrarias se repartieron tierras nacionales. Por esta razón, hasta finales de la década de los setenta El Salvador mantuvo sus rasgos fundamentales de una economía agroexportadora.

### **2.1.2.2 INFLACIÓN EN EL SALVADOR PERÍODO 1970-1979**

#### Crisis mundial del Petróleo

En el país ha existido una prudencia en el manejo de la política monetaria, a pesar de ello, en ciertos años de este período El Salvador ha tenido tasas de inflación altas, para el caso en el año 1974 la inflación fue de 21.1%.

La tasa de inflación promedio fue de 10.83%, para este período, impulsada por los altos precios alcanzados por el café que llegó a su nivel más alto en 1977(\$463.57 por quintal), este marcado flujo de divisas incrementó la actividad económica dado que al intercambiar los dólares por colones se incrementaba al base monetaria, impulsando la demanda agregada y presionando la subida del nivel de precios.

Aunado a este fenómeno se da el fuerte incremento de los precios del petróleo en los años 1974 y 1979, lo cual generó a nivel mundial un proceso inflacionario con recesión económica (estanflación). Dado que los niveles de productividad no compensaron el aumento en el costo de las materias primas ambos fenómenos incidieron para que las tasa de inflación fueran a partir de 1974 (excepto en el año 1976) arriba

del 11% (Ver cuadro No.2.2), a pesar de que el déficit fiscal se mantuvo durante toda la época a niveles bajos (1.85% del PIB en 1978 que fue uno de los años más altos).

Este período se analiza por separado, a pesar de que siempre está comprendido dentro del modelo de sustitución de importaciones, el cual como hemos expresado está supeditado al modelo agroexportador, debido a que este es el generador de divisas, por que dentro de él se suscitaron fenómenos que revisten carácter particular como son: la crisis petrolera de los años 1974 – 1979 que provocaron incrementos marcados en la inflación a nivel internacional, el incremento de los flujos financieros a nivel internacional y la crisis política económica y social a nivel nacional que originó la guerra civil en el año 1979.

**CUADRO No. 2.2  
DATOS MACROECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR PERÍODO 1970-1979**

Años	Ingresos <sup>1</sup>	Gasto <sup>1</sup>	Déficit	PIB <sup>1</sup>	Déficit Fiscal/PIB	Precio del Café \$/qq	% Inflación <sup>2</sup>
1970	284	283	-1	2571	-0.04	100	
1971	289	328	39	2832	1.38	86.54	0.29
1972	326	351	25	2965	0.84	96.13	1.72
1973	403	391	-12	3159	-0.38	119.22	6.41
1974	488	542	54	3606	1.50	226.91	16.80
1975	581	605	24	4165	0.58	124.89	19.09
1976	805	827	22	4710	0.47	274.98	7.06
1977	1257	1077	-180	5821	-3.09	463.57	11.76
1978	1048	1184	136	7354	1.85	319.18	13.24
1979	1171	1280	109	7820	1.39	332.64	14.65

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos de Oxford LA Economical Data Base.

1/ Millones de Colones

2/la Inflación esta calculada en base a los precios de 1970

Tipo de cambio en el período analizado 2.50 colones por dólares

### 2.1.2.3 INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1980-1989

Guerra Civil en El Salvador. Reformas Estructurales. Del Modelo Comunitarista al de Economía Social de Mercado.

Este período se caracteriza por presentar en promedio las tasas de inflación más altas en la historia del país (19.17%), destacándose la tasa de inflación del año 1985 y la correspondiente al año 1986 31.9% y 30.4% respectivamente, las tasas más altas de inflación ocurridas en el país desde 1950. El incremento de los precios están en correspondencia con los marcados déficit fiscales que se presentaron en los primeros años de la década, la disminución de la oferta de bienes y servicios producto de la fuga de capitales, inestabilidad política y destrucción de la capacidad instalada así como también por los altos aranceles impuestos a las importaciones por el Gobierno.

**CUADRO No. 2.3**  
**DATOS MACROECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR PERÍODO 1980-1989**

Año	PIB millones de \$	Inflación	Gasto Público	Ingreso Público	Déficit Fiscal	Export	Import	Deuda externa total	Precio de café US\$
1980	8659	18.60	1422	1029		1075	966	911	299
1981	8935	11.60	1581	1068	5.74	798	986	1130	246
1982	8493	13.40	1695	1091	7.11	700	857	1443	269
1983	8804	14.70	1708	1210	5.65	758	891	1745	252
1984	9888	9.80	2088	1538	5.56	726	977	1831	277
1985	11095	31.90	2674	1940	6.61	679	961	1851	280
1986	13415	30.40	2474	2827	-2.63	778	935	1862	373
1987	17915	19.60	2863	2688	0.009	590	994	1986	217
1988	20661	18.20	3024	2815	1	611	1007	1998	261
1989	24469	23.50	3321	2677	2.63	558	1161	2082	207

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos de Oxford LA Economical Data Base.

A esto también contribuyó la entrada de capitales, producto de la ayuda externa de Estados Unidos, el incremento de la deuda externa en un 130% y los precios internacionales de café, que al no ser esterilizados presionaron a la devaluación nominal de la moneda en el año de 1986 (cinco colones por dólar); es decir hubo una devaluación de un cien por ciento en el consumo e incrementó en el nivel de precios de los bienes no transables.

A principios de 1980, el país se encontraba al borde de la guerra civil y la crisis que se había desencadenado en 1979 como consecuencia de una serie de shocks económicos externos, se había

agravado debido a la mayor fuga de capitales y de la creciente paralización de las actividades industriales, derivada del aumento del ambiente de inestabilidad social prevaleciente.

En contraposición a esto, el Gobierno implantó con el apoyo de Estados Unidos, un programa de reformas estructurales que incluían: La Reforma Agraria, la nacionalización del comercio exterior del café y del azúcar, la nacionalización del sistema bancario que buscaban debilitar la matriz agroexportadora, fortalecer el estado y generar el apoyo político y social para impulsar el proyecto reformista.

Estas reformas estructurales representaban la piedra angular de un modelo económico inspirado en el “comunitarismo” el cual se caracterizaba por su orientación hacia el mercado interno con una fuerte participación estatal cuyo eje principal de acumulación lo constituía un poderoso sector autogestionado y que fue implantado el año 80. La idea básica era modificar la generación y distribución del excedente económico mediante la desconcentración de la propiedad y el control y distribución de los recursos financieros de la banca y los generados por las exportaciones de los productos primarios, particularmente el café.

Paralelamente a la ejecución de las reformas estructurales, se implantó un plan de emergencia de expansión de demanda, destinado a satisfacer las necesidades más urgentes de la población y a compensar la enorme baja experimentada por la inversión privada.

Para enfrentar la severa crisis de balanza de pagos ocasionada por la fuga de capitales y por el impacto de shocks económicos externos, y ante la imposibilidad de implementar políticas de ajuste ortodoxas, el Gobierno recurrió a mayor endeudamiento externo y a la adopción de severas medidas administrativas para utilizar eficientemente las pocas divisas disponibles.

Para 1984, dado que el modelo neoliberal se estaba imponiendo en toda la región latinoamericana, existieron presiones por parte del gobierno norteamericano para imponerlo en el país, sin embargo dado el costo político que ello representaba para el gobierno, este desarrollo como alternativa, un modelo de Economía Social de Mercado.

Para tal fin, se abandonó el modelo comunitarista y bajo el modelo de economía social de mercado se estableció una economía basada en la libre iniciativa reduciendo las funciones del Estado al establecer un

marco legal que asegurara la competencia y a la adopción de políticas de compensación a los mas pobres.

Sin embargo, en el año 1985 la USAID planteó como objetivo estratégico la instauración de un nuevo modelo económico basado en la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados, presionando por un ajuste macroeconómico, que relegando a un segundo plano las reformas estructurales del año 1980, buscaba revertir la nacionalización de la banca y comercio exterior y propugnando por la devaluación monetaria (que fue del 100%, llegando a cinco colones por dólar) para superar los desequilibrios de cuenta corriente a través del incremento de las exportaciones.

#### **2.1.2.4 INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1990-1995**

Implantación del Modelo Neoliberal. Tipo de Cambio Real Competitivo. Tipo de Cambio Fijo. Fundación de Bolsa de Valores. Dolarización.

Durante este período las tasas de inflación fueron altas para el año de 1990 (19.3%) y el año 1992 (19.8%). Bajo la política de fomento a las exportaciones con un tipo de cambio real competitivo (1990-1993).

Sin embargo el ingreso marcado de remesas familiares y el aumento del crédito interno presionaron la apreciación del tipo de cambio real, a través del incremento en la tasa de los precios de los bienes no transables, por lo que se tomó la decisión de fijar en 1993 el tipo de cambio como ancla nominal para disminuir la inflación a niveles internacionales (alrededor del 2%). Dicho objetivo se logró hasta en el año 1996.

La década de los años noventa se puede caracterizar por cinco hechos fundamentales: 1) fin del conflicto armado; 2) implantación de programas de estabilización económica y ajuste estructural; 3) el auge de las remesas familiares que afecta la implementación de políticas económicas 4) la continuidad de un mismo partido en el poder que permite continuar desarrollando el modelo neoliberal y 5) la crisis financiera mexicana del 1994 que coincide con la pérdida de dinamismo de la economía salvadoreña<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Segovia Alexander, "Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador", F&G Editores, Primera Edición 2002, pág. 29



**CUADRO No. 2.4**  
**DATOS MACROECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR PERÍODO 1990-1995**

	PIB	Inflación	Tasa	Remesas	Remesas	Export	Import	Déficit
	millones de		Crecimiento	Familiares	Familiares			Fiscal
	\$ Precios		PIB real	Millones de	como % del			
	Corrientes			\$	PIB			
1990	4800.9	19.3	4.8	322.4	6.7	582	1265	680
1991	5311	9.8	3.6	520.1	9.8	588	1406	818
1992	5954.7	19.8	7.5	697	11.7	597	1698	1101
1993	6938	12.1	7.4	790.3	11.4	1032	2146	1113
1994	8085.6	8.9	6.1	921	11.4	1249	2574	1324
1995	9500.5	11.4	6.4	1061.4	11.2	1652	3329	1677

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos de Oxford LA Economical Data Base.

Con la llegada del partido ARENA al poder, en el año 1989 se implementó el modelo neoliberal fundamentado en el "Consenso de Washington", el programa de estabilización económica perseguía eliminar los desequilibrios macroeconómicos heredados de la década anterior, para lo cual se buscaba reducir la inflación, el déficit fiscal, el déficit de cuenta corriente, establecer tasas de interés real positiva y un tipo de cambio que se ajustara libremente a la oferta y demanda de divisas.

Los elementos que daban base al plan eran una política monetaria, fiscal y cambiaria, que permitiera disminuir la inflación a través del control monetario, control del crédito al sector privado y al Gobierno, disminuir el déficit fiscal y una reforma económica cuyo fundamento básico era la privatización de la banca para eliminar la "represión financiera"<sup>29</sup>. También se buscaba desarrollar una política comercial que redujera el nivel de proteccionismo a la que estaba amparada la industria nacional y el fomento a las exportaciones no tradicionales en base al tipo de cambio competitivo.

Sin embargo, el mercado flujo de remesas familiares que aumentaron a tasas de hasta el 60% en los primeros años presionó la apreciación del tipo de cambio real y un aumento en el ahorro financiero que

---

<sup>29</sup> Mc Kinnan: represión financiera: el aumento de la producción esta limitado debido al escaso ahorro nacional motivado por las tasas de interés reales negativas, provocadas por la incumbencia del Gobierno en el Sector Financiero.

facilitó el crédito al consumo privado que creció a tasas de hasta el 42%, conllevaron a que en 1992 se tome la decisión de congelar el tipo de cambio como ancla nominal para combatir la inflación.

En el año 1995, el crédito interno al sector privado había crecido a tasas mayores que la demanda de dinero lo cual aceleró la ruptura de la burbuja de consumo que puso en serios aprietos al sistema financiero, con una cartera de mora muy alta.

Para corregir este desequilibrio, a finales del año 1995 se toman medidas por parte de BCR en el sentido de aumentar los encajes legales y esterilizar la liquidez a través de la emisión de certificados de administración monetaria (CAM), lo cual elevó las tasas de interés activas, afectando con ello la inversión e iniciando un ciclo de depresión económica que afectó al país hasta finales de la década.

Los dólares que entran a la economía en forma de remesas familiares pasan a formar parte del circuito de demanda, y por lo tanto, pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento de la producción, o negativos sobre la estabilidad de precios, es decir, pueden provocar inflación.

Como parte del programa neoliberal se estableció la privatización del sistema financiero con el objeto a eliminar la represión financiera a que estaba sometida la economía por la banca nacionalizada ya que las tasas de interés reales eran negativas lo que redundaba en un escaso ahorro nacional e incidía sobre la inversión nacional. Este hecho conllevó a que se aumentara drásticamente el crédito interno hasta tasas de crecimiento de un 40% lo cual, aunado a un incremento marcado de las remesas familiares redundó en presiones inflacionarias.

En 1993, se cambia la estrategia de fomento a las exportaciones no tradicionales hacia una estrategia de inserción a la economía norteamericana y atracción de inversión extranjera directa, para lo cual era necesario llevar los niveles de inflación nacionales a converger con los niveles internacionales, debiendo para ello anclarse el tipo de cambio en julio de 1983.

A pesar que esta medida restaba competitividad a las exportaciones salvadoreñas en el corto plazo, a mediano plazo se logró reducir la tasa de inflación al nivel deseado, con lo cual se restituyó la competitividad.

A raíz del marcado flujo de remesas familiares que crecieron a tasas hasta del 13.5% anual, el Banco Central de Reserva se vio obligado a esterilizar el exceso de colones que ponía en circulación al incrementar las reservas internacionales netas, lo que incrementaba las tasas de interés reales y afectaba la inversión.

El flujo de remesas familiares que ha estado recibiendo el país, provocan una especie de “mal holandés”, que genera efectos adversos sobre la competitividad de las exportaciones mediante la apreciación del tipo de cambio real. La intuición que se encuentra detrás de este modelo es la siguiente: El aumento de gasto que resulta de los ingresos adicionales que recibe el país en forma de remesas familiares, aumenta el gasto en importaciones (bienes no transables) y en bienes domésticos (bienes transables). Este aumento del gasto eleva los precios de los bienes que se producen domésticamente, pero no los de los importados que están determinados internacionalmente. El encarecimiento de los bienes domésticos en relación con los internacionales, hace perder competitividad a las exportaciones y conduce a una disminución de su tasa de crecimiento.

En el modelo anterior se asume una política acomodaticia del BCR, de tal forma que no interviene esterilizando la liquidez en moneda nacional resultante de la entrada de dólares en forma de remesas.

Este supuesto de política monetaria permitía que todo el efecto de la entrada de las remesas se tradujera en aumento de la inflación interna. Pero en la práctica el BCR tenía una política monetaria más activa en el sentido de hacer compatible sus intervenciones en el mercado monetario con sus objetivos de reducir la inflación. En ese sentido, la política del BCR ha tenido un componente fuerte de esterilización monetaria, con lo cual los efectos de la entrada de remesas llegan más allá de la apreciación real para incidir directamente en la tasa de interés.

En el país el BCR establece una meta inflación anual en relación con la inflación internacional, cuyo cumplimiento es monitoreado a lo largo del año. Esta meta se fija como una fracción o un múltiplo de la internacional y entre más agresiva es la meta inflacionaria en relación con la inflación internacional, menor será el coeficiente.

Naturalmente, la fijación de una meta inflacionaria define necesariamente una meta para la cantidad de dinero en circulación. En ese sentido con la creación de la bolsa de valores se introduce el mercado de

bonos para la colocación de los certificados de administración monetaria del BCR en el cual se realizan las operaciones de mercado abierto que sirven para el control de la liquidez de la economía.

El mercado de bonos se rige por una demanda de bonos por parte de los agentes económicos y por una oferta de bonos por parte del BCR. La demanda es una función que depende de la tasa de interés real, y la oferta, una función que depende del exceso de crecimiento de la liquidez de la economía en relación con la meta de crecimiento de la liquidez establecida por el BCR que ha sido compatibilizada con su meta inflacionaria. Este mercado debe estar bajo una condición de equilibrio entre oferta y demanda de bonos.

La función de oferta de bonos depende de que tanto más ha crecido la cantidad de dinero en relación con la meta al crecimiento del dinero. Entre más rápidamente está creciendo el dinero en relación con la meta, la cantidad de bonos que habrá de llevar al mercado será mayor.

Al establecer el BCR objetivos de política monetaria: una meta inflacionaria que define a la vez una meta para la cantidad de dinero necesita del mercado de bonos (operaciones de mercado abierto OMA) para eliminar el exceso de crecimiento de la liquidez en relación con el nivel establecido como meta, inyectando bonos a la economía. Estas OMA tienden a elevar la tasa de interés real y entre más agresiva es la política inflacionaria mayor es su efecto sobre la tasa de interés real.

A medida que la elasticidad de las importaciones crece, es decir, a medida que aumenta la apertura económica, el efecto del mal holandés (efecto del incremento en la tasa de remesas sobre la inflación o el tipo de cambio real) disminuye.

La razón de ello, es que el exceso de gasto se puede orientar hacia el consumo de bienes importados y de esta manera, presionar menos los precios de los bienes domésticos al alza: el impacto inflacionario de las remesas es mayor, la apreciación real de la moneda es menor y por lo tanto, el efecto adverso sobre las exportaciones es menor. Por supuesto, entre mayor es la apertura de la economía, menor será el exceso de liquidez que el BCR tendrá que esterilizar con bonos. En el caso extremo en que la economía sea completamente abierta, y que el índice de apertura económica tiende a la unidad, el coeficiente de transmisión del mal holandés se hace cero y su efecto desaparece completamente sin necesidad de la intervención del BCR.

## **2.2 SITUACION DE LA VIVIENDA EN EL SALVADOR**

En sus diferentes facetas históricas, la humanidad ha necesitado delimitar un recinto para albergar actividades fundamentales de protección física y satisfacción de necesidades esenciales de índole biológica, fisiológica, cultural, moral y espiritual. En este sentido, la vivienda supera el aspecto meramente “habitacional” y trasciende hasta convertirse en componente importante del concepto de “desarrollo humano”.

Siendo el problema de la vivienda un fenómeno cuantitativo y cualitativo del déficit habitacional<sup>30</sup>, se encuentran profundas raíces históricas que permiten interpretar la situación actual. Estas parten desde la época colonial que pasa de un esquema eminentemente rural a un esquema urbano, en los centros de poder político, que se conservó después de la independencia, ya que no hubo una política integral que beneficiara a la zona rural y urbana igualmente.

### **2.2.1 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA ANTES DEL AÑO 1960**

Previo a 1950 la situación de la vivienda en El Salvador mostraba que en su mayoría las condiciones de las viviendas campesinas dispersas por todo el país eran precarias, los barrios populares eran segregados de las nuevas colonias de grupos sociales de ingresos medios y altos. En la década de los 30's se concreta el proceso de modernización del Estado. Se crea el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), cuya función fue ejecutar programas de desarrollo habitacional, y durante sus 40 años de existencia construyó unas 40,000 viviendas.

La década de los años 1940 fue época de gobiernos militares, dentro de los hechos más relevantes se da el desaparecimiento de los ejidos<sup>31</sup>, cuyas tierras fueron compradas para la producción de café, las grandes extensiones de tierra pertenecían a los hacendados que producían también caña y granos básicos.

---

<sup>30</sup> De acuerdo con la OPES, por déficit habitacional se entiende 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

<sup>31</sup> Propiedades nacionales para el aprovechamiento de los indígenas y campesinos.

En esta época, el sistema de colonos, primaba. El campesino vivía en la tierra del hacendado junto a su familia. La extrema pobreza de la época obligó a la población a construir en el campo y en las zonas rurales o rurales marginales, viviendas de paja lo que las convertía a la misma y a sus habitantes, vulnerables a los desastres naturales.

### **2.2.1 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 1960-1970**

A partir de la década de los 1960, la distribución espacial de la población experimentó una profunda transformación como resultado del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la creciente urbanización del país. En este período hubo un terremoto que destruyó la gran mayoría de poblados de San Salvador. Se formaron colonias temporales para los damnificados que luego se convertirían en las comunidades marginales actuales de San Salvador.

En esta misma década, surge la Financiera Nacional para la Vivienda (FNV) que constituyó la base para la conformación de un grupo de empresas privadas dedicadas a la construcción de proyectos de vivienda de gran envergadura, dirigidos principalmente hacia grupos sociales de ingresos medios.

Durante la segunda mitad del siglo XX, con el incremento de la migración ciudad-campo se acentúa el problema de la vivienda, lo cual aunado al crecimiento poblacional y la baja capacidad de la infraestructura urbana, produjo un significativo déficit habitacional. En efecto, el tercer censo habitacional de 1971 presenta un déficit de 175,506 unidades en el área urbana con una población de 2,256,000 habitantes, y en el área rural, un déficit de 423,277 unidades para una población de 2,998,000 habitantes; es decir, un déficit total de 558,785 unidades.

Para resolver dicha problemática se crea en 1973 el Fondo Social Para la Vivienda (FSV), como una institución de crédito autónoma para proveer soluciones habitacionales a los trabajadores tanto privados como públicos, financiando a los asalariados de ingresos más bajos.

En este período el IVU enfrenta un deterioro financiero significativo, su presupuesto es cada vez más mínimo, ocasionado así que la cantidad de viviendas construidas fuese limitada, ya que sus recursos provenían de fuentes externas de financiamiento, cuyos costos eran superiores a los aportes otorgados

por el Estado, lo que limitaba cumplir con su función principal, de proveer de una vivienda a familias de escasos recursos.

### **2.2.3 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA ENTRE 1980-1995**

En 1981 el IVU deja de recibir ingresos por parte del Estado y por parte de las fuentes externas de financiamiento; por lo que se vieron en la obligación de financiar sus operaciones con recursos provenientes de sus programas, creando así ineficiencia operativa, lo cual más tarde los llevaría a cerrar operaciones. Parte de sus activos pasaron a ser patrimonio Constitutivo del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO).

A partir de 1985 el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), se responsabiliza de la conducción de programas integrales de pequeñas comunidades rurales y urbanas.

El problema habitacional se agudiza cada vez más con la crisis de finales de los años setenta, la sobrepoblación, el fenómeno de la migración interna y externa, el conflicto armado y la crisis económica y social. La guerra un factor fundamental de expulsión de la población rural hacia los centros urbanos en el interior del país. Ante la falta de una política habitacional que resolviera la problemática, surgen organizaciones no gubernamentales en el campo habitacional, por mencionar FUNDASAL.

Dentro de este marco, se incrementa la demanda sobre los suelos agrícolas con fines de vivienda y otros usos, lo que incentivó el fenómeno de las lotificaciones. El centro de la problemática urbana giraba entorno al fenómeno masivo de pobreza, tanto la rural que empujaba la migración interna, como la urbana que se reflejaba en un déficit importante de servicios básicos.

En el área rural y periurbana proliferó en la década de 1980 y 1990, lotificaciones ilegales entre las que se encuentran los asentamientos creados posterior al Acuerdo de Paz, y los ocasionados por el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), a esto se le suman los asentamientos marginales que se caracterizan por viviendas provisionales, ubicadas en zonas de alto riesgo, por mencionar, quebradas y terrenos residuales detrás de otras edificaciones.

El déficit habitacional continuó bastante alto; es por esta razón que a partir de los años 1990, la política de vivienda se articula en torno al esquema de subsidios directos y focalizados que eran otorgados por FONAVIPO, a aquellas familias cuyos ingresos no les permitían acceder a un crédito bancario, y subsidios vía tasa de interés a través del FSV; sin embargo, estos programas tuvieron limitaciones debido a la magnitud del problema habitacional.

El desarrollo urbano, la crisis de la economía rural, la guerra civil, el terremoto de 1986, la falta de políticas de desarrollo regional y de tierras, la prevalencia de un sistema ineficiente de administración de la propiedad y la falta de un marco institucional adecuado y de políticas de gestión participativas, legaron al país una situación de crecimiento urbano acelerado, concentrado y excluyente. Tal situación se ha visto exacerbada durante muchos años por la falta de un marco institucional efectivo que coordinara las numerosas instancias que han intervenido en el proceso de desarrollo urbano.



## **CAPITULO III LA INFLACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN EL SALVADOR PERÍODO 1996-2005**

### **3.1 LA INFLACIÓN EN EL PERÍODO 1996-2005**

Este período es donde se observan más claramente las medidas tomada el año 1993 al establecer un tipo de cambio fijo como ancla nominal para llevar las tasas de inflación nacional a converger hacia las tasas internacionales, es así como en el año 1997 la tasa de inflación fue de 1.9% y en el año de 1999 inclusive, hubo deflación, con una tasa de -1.0%, para lograr este propósito se realizaban operaciones de mercado abierto tratando de esterilizar el exceso de liquidez producto del flujo marcado de entrada de remesas familiares. Un factor importante para mantener las tasas de inflación bajas, fue también la liberalización del sector externo que permitía la importación de bienes y servicios a precios competitivos.

Como consecuencia de la Ley de integración Monetaria aprobada en noviembre del año 2000, con el propósito de mantener la estabilidad monetaria, la inflación ha tenido un máximo de 5.4%(2004) y finalizando el año 2005 con una tasa de 4.5%, según fuentes de la DIGESTYC. La evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO No. 3.1**  
**INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) DE EL SALVADOR, PERÍODO 1996-2005, BASE DICIEMBRE DE 1992**

MESES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Enero	138.04	148.37	150.60	155.31	154.46	162.92	164.31	168.83	172.94	182.82
Febrero	138.37	149.12	150.99	154.94	155.33	162.63	164.83	169.25	173.70	182.98
Marzo	139.05	149.40	151.65	154.61	155.36	162.96	165.77	169.74	174.81	183.11
Abril	139.57	149.49	153.51	153.74	155.48	163.18	166.38	169.67	176.28	184.03
Mayo	140.61	149.15	154.32	152.73	156.42	163.44	166.35	169.45	177.52	185.36
Junio	142.78	149.73	154.46	152.61	158.17	163.66	167.43	170.02	177.82	185.43
Julio	145.08	150.90	155.15	153.49	157.97	163.61	167.72	169.39	178.37	185.74
Agosto	147.21	149.90	153.26	153.46	158.65	164.16	167.09	169.94	178.77	186.24
Septiembre	146.30	149.39	151.66	153.86	158.94	164.16	166.50	170.05	179.14	187.00
Octubre	146.38	148.92	151.76	154.73	158.93	162.65	166.72	170.58	179.90	190.57
Noviembre	145.53	148.74	155.12	154.04	159.28	164.09	166.39	170.70	179.94	188.12
Diciembre	145.95	148.76	155.03	153.45	160.03	162.31	166.84	171.04	180.23	187.91

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC)

En cuadro anterior, se muestra la variación mensual y anual (punto a punto) del IPC a partir del año 1996, tomando como base los datos del año 1992(año base= 100).

En el podemos observar que en los años 2003-2004 la tasa de inflación fue negativa y los mayores cambios observados fueron en los años 2003-2004 y 2004-2005 influenciados por el incremento en los precios del petróleo.

En una economía dolarizada, el incremento en la inflación se debe a causas de corto plazo, tales como: déficit fiscal, factores externos y variaciones en el precio de los insumos.

A continuación se presenta en el cuadro No.3.2 la retrospectiva de la inflación para el período 1996-2005, en la que se puede observar que la inflación en El Salvador en este período ha mantenido índices bajos cuyo máximo se observa en el año 2001, y fue de 1.8% para el mes de enero. Estos datos están en consonancia con la evolución histórica de la inflación En El Salvador, que ha tendido a ser de un solo dígito.

**CUADRO NO. 3.2**  
**INFLACIÓN EN EL SALVADOR, PERÍODO 1996-2005, BASE 1992**

MESES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Enero	1.5	1.7	1.2	0.2	0.7	1.8	1.2	1.2	1.1	1.4
Febrero	0.2	0.5	0.3	-0.2	0.5	-0.2	0.3	0.2	0.4	0.1
Marzo	0.5	0.2	0.4	-0.2	0.1	0.2	0.6	0.3	0.6	0.1
Abril	0.4	0.1	1.2	-0.6	0.1	0.1	0.4	0.0	0.8	0.5
Mayo	0.7	-0.2	0.5	-0.7	0.6	0.2	0.0	-0.1	0.7	0.7
Junio	1.5	0.4	0.1	-0.1	1.1	0.1	0.6	0.3	0.2	0.0
Julio	1.6	0.8	0.4	0.6	-0.1	0.0	0.2	-0.4	0.3	0.2
Agosto	1.5	-0.7	-1.2	0.0	0.4	0.3	-0.4	0.3	0.2	0.3
Septiembre	-0.6	-0.3	-1.0	0.3	0.2	0.0	-0.4	0.1	0.2	0.4
Octubre	0.1	-0.3	0.1	0.6	0.0	-0.9	0.1	0.3	0.4	1.9
Noviembre	-0.6	-0.1	2.2	-0.4	0.2	0.9	-0.2	0.1	0.0	-1.3
Diciembre	0.3	0.0	-0.1	-0.4	0.5	-1.1	0.3	0.2	0.2	-0.1

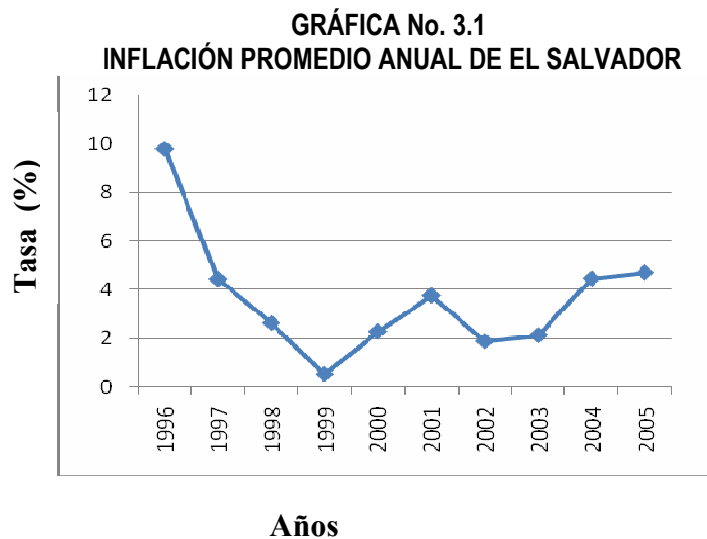
1/Relación de mes en estudio con respecto al mes inmediato anterior

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos - DIGESTYC

A partir de enero de 2001, bajo la Ley de Integración Monetaria, se introduce la dolarización en El Salvador lo cual ocasiona que las tasas de inflación están sujetas a cambios por fenómenos de corto plazo, como es el caso del incremento a nivel mundial de los precios del petróleo, que ha incidido sobre la canasta básica en general y especialmente en la canasta alimentaria en particular.

Bajo un sistema de dolarización, es importante mantener el déficit fiscal y déficit de cuenta corriente a niveles aceptables (menos del 3% del PIB), lo cual se ha logrado en términos generales en el país, hecho en lo cual incide el flujo constante de remesas familiares y el uso de ahorro externo.

Como se pudo observar El Salvador se ha caracterizado por la presencia de tendencia hacia la baja en la tasa de inflación, esto se debe en gran parte a la reestructuración que tuvo la economía salvadoreña a principio de la década de los años 1990 desde entonces la inflación se ha mantenido entre tasas promedio anual del 0.59% hasta el 9.79% en el período 1996-2005, teniendo su mayor baja en el período de 1996 a 1997 descendiendo de un 9.79% a 4.42% respectivamente. Se puede observar en el siguiente gráfico que la tasa de inflación promedio anual se mantuvieron fluctuando entre el 0.51% y el 9.79%.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la DIGESTYC

La inflación, estuvo explicada por variaciones en los diferentes grupos que componen la canasta de mercado<sup>32</sup>, para 1996 los incrementos se denotaron en el grupo de Alimentos, Bebidas y Tabaco en un 2.1%, Misceláneos 2.2% y se experimentaron leves aumentos en Vestuario y Vivienda.

El alza observada en el grupo de Alimentos estuvo influenciada por el aumento en los precios de frutas frescas y envasadas, productos lácteos y mariscos.

Los incrementos en el grupo de vivienda lo determinaron el alza en los materiales de limpieza y en electricidad y combustible a tasas de 2.2%.

Específicamente se observaron incrementos de precios en el grupo de Alimentos, particularmente en los productos como huevos, mariscos y carnes.

Para diciembre de 1999 se tuvo una disminución en la inflación, con una tasa de -1.02%.

En este año, los grupos que más aumentaron fueron Alimentos seguido por Misceláneos y Vivienda. Dentro de los alimentos los subgrupos que experimentaron mayores incrementos fueron: frutas frescas y envasados, azúcar y dulces y cereales y derivados.

Durante el año 2000 se dio una relativa estabilidad, sin embargo, estuvo afectada por factores como la aplicación del IVA a algunos bienes de consumo básico como cereales, frutas, leche y medicamentos; eliminación del subsidio a la energía durante los meses de julio a septiembre, además del incremento en el costo de la energía de hasta un 62.9%<sup>33</sup>; se registraron aumentos en el costo del grupo Vivienda; que se explica mediante los incrementos reportados en alquiler y gastos de vivienda, electricidad y combustible; los grupos Vestuario y Misceláneos registraron leves variaciones positivas, influenciados por los subgrupos transporte público y transporte privado respectivamente.

---

<sup>32</sup> En El Salvador, el Índice de Precios al Consumidor se compone por cuatro grandes grupos que son Alimentos, Vivienda, Vestuario y servicios relacionados y Misceláneos

<sup>33</sup> Este incremento estuvo influido por la época seca ya que los niveles de los embalses tienen a la baja, la falta de competencia en la generación, aumento en los precios del petróleo (incide en energía térmica), cerrando el año con una tasa anual de 4.3%.

La inflación en El Salvador a partir de la ley de integración monetaria (dolarización) ha presentado tasas que oscilan entre el 1.42% y el 5.37%; la incursión de una nueva moneda ocasionó que las tasas de variación porcentual anual se elevaron en el año en que este proceso entró en vigencia (2001), esto ocasionó un comportamiento creciente en los cuatro grandes grupos que integran la canasta de mercado siendo el más influenciado el grupo de alimentos, específicamente en los subgrupos: frutas frescas y envasadas, pescado y marisco, vegetales y legumbres, y tabaco; misceláneos se incrementó en educación y lectura, transporte público y comunicación; el grupo de vivienda estuvo influenciado por las alzas en alquiler y gasto en vivienda, y electricidad y combustible.

Finalmente, el año 2005 presentó la mayor tasa de variación porcentual del quinquenio, en el mes de Octubre, el aumento estuvo ligado al irregular abastecimiento de verduras, legumbres, frutas y vegetales que produjo la tormenta tropical Stan, que afectó a nuestro país y a Guatemala con mayor severidad, este último país es el más importante proveedor de este tipo de productos alimenticios para El Salvador. Los daños a la infraestructura de caminos, carreteras y puentes en Guatemala provocaron irregularidades en el abastecimiento de productos lo que afectó el mercado nacional; aunado a esto se encuentra el sostenido aumento de los precios internacionales del petróleo que continuó siendo un factor de presión sobre los precios al detalle.

Como se ha podido observar las tasas de inflación en el país tienden a ser moderadas, más sin embargo, estas tienen incidencias en el mediano plazo, principalmente en aquellas familias que se encuentran en el escalón más bajo de la distribución del ingreso (situación de pobreza), al reducirse aún más su poder adquisitivo.

Las condiciones de pobreza limitan al individuo de diversas maneras, una de ellas es que al tener un poder adquisitivo bajo, se les reduce la posibilidad de acceder a condiciones mínimas de vida, y dentro de ello el acceder a una vivienda digna; esto se debe en buena parte a que las personas no son sujetas de crédito y la poca oferta de viviendas que ofrece el sector construcción para las familias en esta situación.

## 3.2 VIVIENDAS PARA SECTORES DE BAJOS RECURSOS

En la construcción de vivienda tipo popular<sup>34</sup> para sectores de bajos recursos son pocas las instituciones que ofrecen solución de este tipo. El FSV y FONAVIPO son instituciones del Gobierno que trabajan en este campo como facilitadores de vivienda.

### 3.2.1 POLITICA DE VIVIENDA Y MARCO INSTITUCIONAL

A continuación se presenta un cuadro resumen del marco institucional actual que se relaciona con las políticas de vivienda.

**CUADRO No3.3  
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 tramite	Ordenamiento Territorial
VMVDU	Instituto Libertad y Progreso (ILP), CNR, ONG'S y privados	Fondo Social para la Vivienda, AFP, Bancos y Constructoras privadas	FONAVIPO, BMI, FISDL, Instituciones autorizadas, Sistemas de caja de créditos, cooperación internacional.	VMVDU, MARN, MAG, OPAMSS, Alcaldías, CNR	VMVDU

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Como puede observarse, la institución rectora y normativa del sector vivienda en El Salvador está a cargo del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), el cual es el encargado de diseñar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sectoriales, en el más alto nivel y facilitar las condiciones para que el mercado provea las soluciones habitacionales requeridas; y también es el encargado de ejecutar

<sup>34</sup> En el presente trabajo utilizaremos como concepto de vivienda popular el que emplea el Fondo Social para la Vivienda de El Salvador, el cual consiste en el crédito para vivienda concedido a familias que tiene ingresos como máximo igual a cuatro salarios mínimos mensuales.



las acciones necesarias para producir soluciones habitacionales demandadas por la población de más bajos ingresos, cuando el mercado no tenga incentivos para involucrarse en tal actividad.

Es por ello que el VMVDU<sup>35</sup>, en coordinación con los gobiernos municipales, el Instituto Libertad y Progreso (ILP), el Centro Nacional de Registros (CNR), el FSV y FONAVIPO, constituyen la red de instituciones responsables de cumplir las funciones normativas y de regulación relativas a la 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; y en general la gestión urbana y territorial del país.

La demanda habitacional en el país, tanto cualitativa como cuantitativa, es atendida por el sector formal y el informal.

Las instituciones involucradas en la adquisición de vivienda por parte de las familias se dividen en cuatro grandes grupos; a saber:

- El sector Financiero, de carácter privado lucrativo, formado por instituciones bancarias.
- Las instituciones provisionales, de las cuales el Fondo Social para lo Vivienda (FSV), es el mas importante y con una mínima participación, el Instituto de Previsión Social de la fuerza Armada (IPSFA)
- Las organizaciones no gubernamentales dentro de las cuales la más importante es FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima).
- Instituciones del Sector Público: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Instituto Libertad y Progreso (ILP).

Todas estas instituciones, excepto algunas ONG's no intervienen directamente en la construcción de viviendas ya que solo proveen financiamiento a los constructores o a los beneficiarios.

---

<sup>35</sup> Política Socio habitacional 2005

La banca comercial, a pesar de ser la que moviliza el mayor monto de recursos destinados a la construcción de viviendas, solo financia a familias con ingresos mayores de cuatro salarios mínimos.

Dentro del sector estatal, el VMVDU, es el ente rector del sector, desarrollando también actividades como promotor y facilitador, a pesar de que funciona con un presupuesto muy escaso. Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con dos unidades de apoyo directo que son: la Dirección General y la Oficina de Planificación Estratégica (OPES). En su seno se manejan los programas de parcelaciones municipales y de nuevos asentamientos organizados (NAOS).

Estos programas son promovidos en coordinación por las ONG's, las alcaldías y el ILP y tienen como objetivo la legalización de terrenos para familias pobres, de las que han sido colonias ilegales. El Instituto de Libertad y Progreso es una dependencia de la presidencia de la república, cuyo objetivo es la legalización de los asentamientos populares, tanto de los VMVDU como las comunidades que solicitan sus servicios directamente<sup>36</sup>

En el aspecto de construcción de viviendas la mayoría pertenecen al sector privado y son las que están involucradas en la ejecución de proyectos de desarrollo habitacional, a esta se le unen algunas firmas extranjeras que trabajan en el desarrollo de proyectos específicos.

Según su especialidad las empresas dedicadas al sector de la construcción están divididas, en: consultoras, constructores de viviendas, constructores en general, fabricantes o comercializadores de materiales y financieras.

La otra parte del mercado de construcción habitacional es ejecutado por algunas empresas sin fines de lucro siendo las mas representativas: la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), la Fundación HABITAT y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI). Estas instituciones apoyan la adquisición de viviendas de aquellas familias que se encuentran en los deciles más bajos de los ingresos, ya que estas no tienen acceso al mercado formal de vivienda.

---

<sup>36</sup> Las condiciones para la legalización son: que las familias sean pobres (menos de dos salarios mínimos), que las tierras no estén en sitios peligrosos o contrarios a los planes urbanos, que existan antecedentes legales del terreno y que el propietario manifieste su deseo de donar o vender su tierra.

Una política pública de vivienda es la que debería estar orientada a reducir paulatinamente el déficit habitacional.

A partir de 1990 La Política de Vivienda marca un importante cambio de pensamiento en las acciones del Gobierno al convertirlo en un ente coordinador, facilitador, normador y promotor debido a que no existen a nivel nacional entes descentralizados a nivel de región o gobiernos locales responsables de la formulación y manejo de políticas de vivienda, salud o desarrollo integral ya que los gobiernos locales, si bien es cierto, poseen autonomía delegada a través del Código Municipal, no cuentan con la capacidad técnica, económica y administrativa para resolver los problemas de viviendas y salud que se presentan en sus territorios.

Bajo estas premisas, el Gobierno utilizaría al sistema de mercado para la asignación de recursos, adoptando un papel subsidiario e interviniendo directamente en los casos de extrema pobreza.

Para ello se diseñaron varios programas para garantizar los derechos de la propiedad a las familias, canalizar subsidios y proporcionar créditos a familias cuyos ingresos no les permitiría acceder a un crédito bancario.

El siguiente cuadro refleja el sistema de vivienda para los sectores de la población de bajos ingresos; en donde se muestra que los programas de vivienda popular se diseñaron para apoyar a familias con ingresos entre 0 y 2 salarios mínimos (0- ¢2,520) con los siguientes tipos de ayuda:

- ✓ Crédito,
- ✓ Subsidio,
- ✓ Seguridad jurídica sobre la propiedad, y
- ✓ Seguridad física en su albergue.

**CUADRO No.3.4  
SISTEMA SALVADOREÑO DE VIVIENDA**

Ingreso (salarios mínimos)	Tipo de ayuda	Objetivo	Programa	Institución ejecutora
0 a 2	Reubicación y/o titulación	Seguridad personal, vivienda provisional y contrapartida comunitaria	Asentamientos humanos	VMVDU
	Titulación	Seguridad jurídica	País de propietarios	ILP
	Subsidio	Construcción de vivienda permanente, mejora de vivienda y adquisición de lote	Contribuciones	FONAVIPO a través de instituciones autorizadas
1 a 2 (sector informal)	Crédito con subsidio	Adquisición de vivienda permanente, mejora / reparación de vivienda y adquisición de lote	Contribuciones y crédito	
1 a 2 (sector informal)	Crédito	Adquisición de vivienda permanente, mejora/reparación de vivienda y adquisición de lote	Crédito	
1 a 4 (cotizante AFP)	Crédito	Adquisición de vivienda permanente, mejora/reparación de vivienda y adquisición de lote	Líneas de crédito FSV con tasas subsidiadas	FSV
Más de 4	No aplica	No aplica	No aplica	Bancos y financieras

FUENTE: Boletín Económico y Social No.20 de FUSADES. "Oportunidades de Acceso a vivienda popular después de los terremotos", Roy Sandoval.

Este tipo de ayuda comprende la compra de una vivienda o terreno, inscripción legal del lote para el titular, o al mejoramiento de la vivienda, incluyendo su reubicación cuando éste se considera necesario.

Entre 1994 y 1999 se continuó con la política anterior, dándole seguimiento y ajuste a los mismos programas.

Para 1999 el Gobierno Central a través del VMVDU, formuló, dentro del borrador final del Plan Salvadoreño de Vivienda y Territorio 1999-2004, sus programas de trabajo que consistían en lo siguiente<sup>37</sup>:

**A- Programas de Impacto al Déficit Habitacional:**

- Programa de Financiamiento para Vivienda
- Programa Comunidades en Progreso
- Programa de Subsidios para Vivienda

---

<sup>37</sup>"Diagnostico de la Vivienda en El Salvador", s.e., El Salvador, 2004.

- Programa de Arrendamiento Inmobiliario
- Programa de Inversión sin Fronteras
- Programa Legalización de Tierras

#### **B- Programas de Impacto al Desarrollo Sostenible**

- Programa de Vivienda en Altura
- Programa de Ciudades Sostenibles
- Programa de Regiones Integradas
- Programa de Desarrollo Territorial

La ejecución programada del Plan Salvadoreño de Vivienda y Territorio, se vio alterada por las medidas de emergencia adoptadas para responder a los terremotos de 2001, los cuales obligaron a distraer recursos que estaban previamente contemplados para la ejecución de los distintos programas. Adicionalmente, la no aprobación legislativa del préstamo ES-0087 del BID, el cual proporcionaría los fondos para financiar buena parte de los programas mencionados, ha sido un factor fundamental que ha afectado considerablemente la ejecución del Plan Salvadoreño de Vivienda.

En julio de 2003, en un esfuerzo para redireccionar el plan nacional de vivienda tras el shock habitacional que produjeron los terremotos, el gobierno anunció la adopción de un nuevo plan denominado “Vivienda para todos”, articulado en cinco componentes: (i) la creación de un Fideicomiso de Financiamiento de Vivienda al Sector de Ingresos Variables (FIDEIVIVE), entre el FSV y el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), que permitiría la adquisición de vivienda a las familias que laboran en actividades productivas del llamado “sector informal”, tales como tiendas, talleres, venta en mercados, etc.; (ii) la reducción de las tarifas de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y de los gastos de inscripción en el Centro Nacional de Registros (CNR) mediante la calificación social de los proyectos habitacionales; (iii) la implementación de un sistema de ventanilla única para la tramitación más ágil de los permisos de construcción habitacional; (iv) la ampliación de un esquema de subsidios para la reconstrucción, legalización de tierras y el mejoramiento de barrios; y(v)el desarrollo de un sistema de leasing habitacional o arrendamiento inmobiliario, orientado a ampliar las opciones de financiamiento hipotecario a largo plazo.

El componente más importante del plan “Vivienda para Todos” en términos de su capacidad de contribuir a despejar los obstáculos administrativos que pesan sobre el mercado de vivienda lo constituye la ventanilla única. Hasta octubre de 2003, el proceso general para obtener los permisos para realizar obras de construcción en El Salvador comprendía seis etapas, subdivididas a su vez en 16 subprocesos y hasta 1,537 pasos, dependiendo del tipo de construcción.

A partir de octubre de 2003, el sistema de ventanilla única ha representado un mecanismo con potencial considerable para agilizar los trámites de aprobación de los proyectos de urbanismo y construcción fuera del AMSS. La ventanilla única sería la instancia responsable de dar respuesta a todos los permisos que el gobierno central exige para la aprobación de proyectos de construcción de viviendas, urbanizaciones, notificaciones y parcelaciones de interés social, incluyendo los proyectos de mejoramiento de barrios y de reconstrucción habitacional en todo el territorio nacional, de acuerdo con la Ley de Urbanismo y Construcción.

En junio de 2005 el VMVDU presentó la Política Nacional de Vivienda, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo humano y económico del país, asumiendo la responsabilidad constitucional, social, política y moral, que toda familia salvadoreña habite y llegue a ser propietaria de una vivienda adecuada a sus posibilidades, dentro de un entorno sostenible.

Dicha política está guiada por siete principios<sup>38</sup>:

Principio de Equidad: garantizar igualdad de oportunidades para tener acceso a una vivienda adecuada.

Principio de Solidaridad: proporcionar apoyo concreto a las familias de bajos ingresos y a los grupos más vulnerables.

Principio de Interés Social: generalizar las condiciones que aseguren una vida digna y satisfactoria a todos los habitantes del país en beneficio de la autorrealización personal y de la paz social.

---

<sup>38</sup> “Política Nacional de Vivienda”, Viceministerio de Vivienda y desarrollo Urbano, Junio 2005, El Salvador.

Principio de Libertad Económica: fortalecer y estimular responsablemente los mecanismos del mercado, para que sean accesibles a todos y cumplan con su misión de progreso nacional.

Principio de Sostenibilidad: potenciar el desarrollo territorial y asegurar el uso del suelo en función de un esquema de vida sostenible, en que el progreso y la protección ambiental vayan de la mano.

Principio de Coordinación Interinstitucional: garantizar que los distintos entes públicos interactúen en la misma línea, en armonía con las entidades privadas.

Principio de Integración: concebir y desarrollar las soluciones a la problemática habitacional dentro de un marco de desarrollo territorial que comprenda todas las regiones del país, con sus respectivas peculiaridades.

Según el VMVDU, mediante la ejecución de esta política se busca reorganizar el sistema de vivienda para facilitarle el acceso a toda la población a una solución habitacional, especialmente a los sectores de más bajos ingresos, con el apoyo de la sociedad civil, involucrando a la población beneficiaria y demás actores del sector privado de vivienda.

Dentro de los proyectos más relevantes para los cuales se desembolsó recursos durante el ejercicio 2005 está el Programa de Vivienda de Bajo Costo de FONAVIPO, por un monto de US\$7.9 millones, que dotó de soluciones habitacionales a las familias salvadoreñas de bajos ingresos. Mediante recursos de un programa que se constituyera durante dicho año, 2,250 viviendas rurales y 1,120 vivienda urbanas beneficiando a una población estimada de 14,000 personas.

A continuación se hace una breve descripción de las instituciones que forman parte del marco institucional del sector vivienda que orientan sus esfuerzos a resolver el problema de carencia de viviendas de las familias de bajos ingresos.

### 3.2.1.1. VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO (VMVDU)

Dentro del VMVDU existe la oficina del Programa de Asentamientos Humanos (PAH) cuyos objetivos son: (1) propiciar una solución habitacional para las familias con ingresos menores a dos salarios mínimos, ubicadas en zonas precarias o ilegalmente en terrenos públicos o privados y (2) dar asistencia a las municipalidades afectadas por desastres naturales. En situaciones de desastre, el VMVDU asiste a comunidades afectadas reasentando a las familias y asistiéndolas con viviendas temporales.

Otras modalidades de acción son:

- ✓ Las calles en desuso,
- ✓ Asentamientos existentes, y
- ✓ Nuevos asentamientos organizados (NAO).

a) La modalidad calles en desuso tiene como objetivo la legalización de la tenencia de terrenos a familias ubicadas en derechos de vías (férreas o viales). La municipalidad y/o el VMVDU identifican familias en derechos de vías, los cuales ya no son utilizados como tal y solicita su legalización. Posterior a una inspección por parte del VMVDU, se legaliza y se inscriben en el Centro Nacional de Registro (CNR).

Los fondos para esta titulación pueden originarse del Programa de Contribuciones de FONAVIPO, bajo la modalidad de proyectos especiales. El PAH otorga la cantidad necesaria para que la entidad identificada en el decreto, efectúe los trámites necesarios para la entrega del título de propiedad legalmente inscritos.

b) La modalidad Asentamientos Existentes tienen como objetivo la legalización de la tenencia del terreno en la cual se encuentran asentadas. La municipalidad identifica los asentamientos que se encuentran ubicados en terrenos estatales o privados, en los cuales puede lograrse una negociación entre las familias que los conforman y los propietarios. El PAH entrega una cantidad de ¢750 por familia para legalizar la situación de las familias en los asentamientos.

c) La modalidad Nuevos Asentamientos Organizados (NAO) está dirigido a asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, reservas forestales y cualquier otra zona de la cual se requiera una reubicación para garantizar seguridad física y jurídica. La reubicación se hace en terrenos privados o públicos, sean estas



de las municipalidades o del gobierno central. Esta ha sido la modalidad predominante del PAH y su campo de acción ha sido primordialmente en zonas rurales.

Bajo la modalidad anterior, el PAH financia el traslado de las familias, letrinas, aguas (pozos) y vivienda con materiales temporales. Hasta el año 2000, el VMVDU entregaba a la municipalidad ¢2,500 por familia para estos proyectos. Actualmente, la cantidad que se entrega puede llegar hasta US\$ 500 por familia. Con ello se financian obras de infraestructura y la conformación del asentamiento. La vivienda y lote son financiados por FONAVIPO, el cual aporta 14 salarios mínimos. No obstante, solo el 25% del subsidio de FONAVIPO puede utilizarse para el lote, dejando el resto para la construcción de la vivienda. Con estos fondos, se asume que las familias, reducen su vulnerabilidad, adquieren terreno propio legalmente inscrito en el CNR, vivienda con materiales permanentes, letrina o fosa séptica y acceso a agua potable.

Previo a los cambios de la ley de FONAVIPO, la suma de subsidios no era suficiente para cubrir la solución completa (terreno, servicios y vivienda) motivo por el que muchas ONG financiaban el remanente si las familias contaban con ingresos mayores o iguales a 1 salario mínimo.

Las reubicaciones del PAH-NAO se ejecutan en estrecha coordinación con las familias de la comunidad reasentada. A esto podría atribuirse el alto número de hogares favorecidos con este tipo de proyectos.

Desde su inicio este programa ha atendido 54,770 familias (4,769 en promedio por año). Los años sobresalientes (1998 y el 2001) son por la atención de afectados por el Mitch y los terremotos. No obstante, hay una tendencia decreciente en el número de familias atendidas.

Con financiamiento del VMVDU funciona el ILP, quien se encarga de legalizar los terrenos de las familias de escasos recursos económicos, de las zonas marginales, extendiéndoles el título de propiedad debidamente inscritos.

### 3.2.1.2 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR (FONAVIPO)

FONAVIPO, de acuerdo con el mandato de su ley de creación como banco de segundo piso, ha constituido una red de Instituciones Autorizadas (IA), que se encargan de otorgar crédito para vivienda a familias con ingresos de hasta 2 salarios mínimos del sector informal.

FONAVIPO ha utilizado fondos provenientes de préstamos a tasas de interés bajas para complementar los recursos que obtiene de las recuperaciones de su cartera y de la transferida.

Según estudio realizado<sup>39</sup>, esta Institución debería ser una institución de crédito autosuficiente, sin embargo, no ha sido posible, debido a problemas relacionados con la gestión de su cartera, debido entre otros aspectos puntuales a la inadecuada fijación de los costos financieros de los recursos utilizados, análisis deficiente en el otorgamiento de créditos que le ha ocasionado pérdidas, consecuentemente riesgos y niveles de costos de administración y operación elevados, influenciados por la carga que representa los saneamientos de inmuebles para el programa de contribuciones y el saneamiento de la cartera transferida por el IVU<sup>40</sup>.

Por su parte, FONAVIPO implementó dos principales programas: el programa de créditos y el programa de contribuciones.

El objetivo del programa de créditos es canalizar los recursos a una red de instituciones intermediarias autorizadas, con el objetivo de que éstas otorguen financiamiento para vivienda a las familias incluidas en la población-meta.

El programa comprende cuatro líneas crediticias principales: (i) línea de crédito puente; (ii) línea de crédito rotativo para vivienda popular; (iii) línea especial de crédito-contribución para familias de escasos

---

<sup>39</sup> Consulmax, Consulting Group. "Consultoría para el diseño de garantías complementarias para financiamiento de vivienda popular de bajos ingresos del sector informal en El Salvador". Informe final, noviembre del 2002.

<sup>40</sup> Ibid

recursos económicos; y (iv) línea para proyectos habitacionales de interés social con recursos del fondo general de FONAVIPO.

Línea de Crédito Puente, para la formación de cartera, rotativa para mejoramiento o construcción habitacional, adquisición de lotes, adquisición de vivienda existente y construcción de vivienda individual.

Línea Especial de Crédito Rotativo para Vivienda Popular, para canalizar recursos financieros a través de la red IA para la demanda financiera de soluciones habitacionales a familias que tengan ingresos de acuerdo a lo establecido en la Ley de FONAVIPO. Específicamente, se orienta para que FEDECACES y FEDECRÉDITO otorguen de recursos a través de instituciones agremiadas en ambas Federaciones (Asociaciones Cooperativas, Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores).

Línea Especial de Crédito Contribución, para canalizar créditos y contribuciones a través de la red IA para familias de escasos recursos económicos, vincula los programas de crédito y contribución; fijando, además, una tasa de interés regulada hacia el usuario final.

Línea para el Financiamiento de Proyectos Habitacionales de Interés Social para que las IA financien el proceso de construcción de proyectos de vivienda de interés social con precios de hasta \$11,430; este financiamiento podrá incluir la adquisición y urbanización del terreno donde se desarrollará el proyecto.

El programa de contribuciones consiste en un aporte de dinero o en especie para vivienda, otorgado en forma directa a la familia que reúne los requisitos estipulados, sin compromiso de devolución, mediante un título valor emitido a favor del beneficiario.

El programa abarca cuatro modalidades: (i) modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados (NAOs), los cuales deben estar calificados como “proyecto habitacional de desarrollo progresivo”; (ii) modalidad individual; (iii) modalidad de proyectos especiales; y (iv) modalidad de crédito-contribución.

Entre 1996 y 2005, el programa de créditos de FONAVIPO había otorgado créditos por US\$94.1 millones a 64,497 familias, mientras que el programa de contribuciones había beneficiado a 44,831 familias por un monto de US\$58.9 millones. Así mismo, FONAVIPO ha implementado otros programas para dar solución al problema habitacional los cuales son:

Programa de mejoramiento de barrios, el objetivo de este programa es promover el mejoramiento de los barrios urbanos de las principales ciudades, a fin de mejorar la calidad de vida de las familias que los habitan cuyos ingresos sean inferiores a tres salarios mínimos.

Programa de asentamientos humanos, permite a las familias de bajos ingresos encontrar una solución para su problema habitacional al tiempo que logra objetivos de prevención, trasladando a las familias de lugares de alto riesgo e ilegalidad, a otros sitios que cuentan con las condiciones de legalidad, seguridad física y que a la vez respondan al ordenamiento territorial.

Plan de Reconstrucción Nacional, como parte del Plan de Reconstrucción Nacional, en la fase de emergencia, el FISDL, Fuerza Armada, ONG, Iglesias, instituciones humanitarias y de carácter privado ejecutaron la construcción de más de 216,000 viviendas temporales. El desafío era lograr que cada familia que habitaba en viviendas temporales obtuviera una vivienda permanente, lo cual se lograría con el apoyo del Gobierno Central y de otras instituciones que participaron en el programa de viviendas temporales.

FONAVIPO participa en el proceso de reconstrucción de viviendas permanentes. Durante el 2001, FONAVIPO desarrolló la construcción de viviendas permanentes e introducción de servicios básicos en 35 municipios de 11 departamentos del país, ejecutando 5,031 viviendas permanentes e introduciendo servicios básicos a 5,331 viviendas. Las viviendas han sido edificadas bajo dos modalidades; la primera, "in situ" (en el mismo lugar donde los habitantes perdieron sus viviendas) y la segunda, en NAO. Las viviendas tienen un área promedio de construcción de 35 mts<sup>2</sup>.

La inversión en construcción de viviendas permanentes e introducción de servicios básicos en el 2001 fue de US \$20.0 millones. Esta inversión ha provenido de los recursos donados y préstamos adquiridos a través de las diferentes fuentes de financiamiento: Cooperación Española, Reino Unido (Gran Bretaña), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), Unión Europea-Programa San Vicente Productivo y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

### 3.2.1.3 FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA (FSV)

Esta Institución ha sido la principal fuente de financiamiento de viviendas de énfasis social para los trabajadores del sector formal. Desde 1973 hasta el año 2005 otorgó 223,471 créditos por un monto de US\$1.39 millones. Antes de la privatización del sistema de pensiones, el FSV se financiaba con la recuperación de cartera y con obligaciones que se aplicaba a la población ocupada del sector privado formal. Con la privatización del sistema de pensiones, se eliminan las contribuciones obligatorias, de manera que para su financiamiento el FSV recurre a emitir cantidades crecientes de títulos en la bolsa.<sup>41</sup>

Las emisiones son colocadas en instituciones como AFPs, ISSS, INPEP y los bancos, a tasas de interés y plazos diferentes. En el año 2000, por ejemplo, los plazos oscilaban entre 15 y 25 años y las tasas de interés entre 7.22% y 11.79%.

La vivienda que el FSV otorga aun cuando en algunos casos es considerado de tipo popular, no está al alcance de la capacidad de pago de la población objeto de FONAVIPO o FUSAI, que por sus bajos ingresos no son sujetos de créditos para acceder a viviendas de ¢60,000 a ¢80,000. El crédito otorgado por el FSV se concentra en un segmento de la población, con ingresos entre tres y cinco salarios mínimos y viviendas con un precio máximo de hasta ¢125,000.

En 1999 se firmó un convenio entre FONAVIPO y el FSV mediante el cual se creó una línea de crédito en la cual FONAVIPO otorga recursos al FSV, para que éste los canalice a los trabajadores que posean ingresos inferiores a dos salarios mínimos. El monto total otorgado al FSV fue de ¢57 millones destinados a 822 familias para adquirir vivienda. El total de créditos otorgados en 1999 fue de 15,982 bajando a 12,904 en el 2000, distribuido en los diferentes programas.

A partir de 2001, y en respaldo a la Ley de Integración Monetaria, el FSV se vio en la necesidad de bajar las tasas de interés de sus préstamos, establecidos en 9% y 11% al 9% y 6% respectivamente.

---

<sup>41</sup> Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador 2001

### **3.2.1.4 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)**

En los últimos años, las constructoras de viviendas se han desplazado a lo largo del país donde es posible la construcción de viviendas a más bajo costo, aunque por los precios de las mismas no han logrado llegar a la capacidad de pago y/o endeudamiento de la población objeto de FONAVIPO y o FUSAI. Esto ha sido aprovechado por las ONG las cuales operan con recursos externos o de FONAVIPO.

En la primera mitad del período de los noventa, un número importante de ONG ejecutaron proyectos de vivienda con financiamiento de FONAVIPO, pero a partir de 1997 la mayor parte de éstas han dejado de formar parte de la red de IA, por lo que continuaron sus operaciones de vivienda utilizando otros fondos.

En los años previos a los terremotos, los montos para construcciones y mejoramiento sufrieron una disminución respecto a 1995 y 1996 como resultado de nuevas prioridades de la ayuda internacional, después de la firma de los Acuerdos de Paz.

Antes de los terremotos, varias ONG otorgaban recursos con carácter de préstamos y con fuerte componente de acompañamiento a las comunidades y apoyo a la gestión de obras complementarias. Debido a los terremotos, ONG construyen viviendas en carácter de donación y con fuerte participación comunitaria.

Las ONG dominantes del sector construcción de vivienda han podido penetrar con precios bajos para unidades habitacionales de hasta 40 mts<sup>2</sup> como promedio, producto de las modalidades participativas, con que trabajan.

Otras instituciones identificadas como de microcrédito (FUSAI, Cooperativas y Cajas de Crédito, entre otras) canalizan recursos para el financiamiento a largo plazo de las soluciones habitacionales. Algunas de ellas financian parte de sus operaciones, con recursos facilitados tanto por el sistema financiero privado así como FONAVIPO.

Existen en el país alrededor de 50 instituciones de microcrédito activas en créditos para vivienda; estas instituciones canalizan al año aproximadamente US\$34 millones con saldos promedios de alrededor de US\$3,000 en cada operación.

Las instituciones especializadas en microcrédito, mantienen volúmenes poco importantes de su portafolio en crédito de vivienda; el mismo se mantiene alrededor del 12% de la cartera total. Solamente algunas de dichas entidades como Cajas de Crédito de San Sebastián, Usulután, Santiago Nonualco, Santiago de María, San Vicente, Tonacatepeque, Soyapango, Cojutepeque, Atiquizaya, Aguilares, Concepción Batres y Berlín; Banco de los Trabajadores de Soyapango, FEDECREDITO, ACCOVI de R.L y FUSAI, mantienen operaciones importantes.

FUNDASAL, CHF y FUSAI acceden a cantidades relativamente significativas de fondos normalmente externos, para financiar sus operaciones de crédito a mediano plazo o para subsidios. FUNDASAL con una trayectoria de casi 30 años trabajando en soluciones de vivienda popular desde 1974, ejecuta algunos programas en los que se combina recursos de subsidio con una parte de crédito otorgado por la institución. En términos generales, los fondos que normalmente utiliza son donaciones otorgadas por entidades como GTZ, KFW, BM o el BID, quienes encargan a FUNDASAL ejecutar proyectos de vivienda.

FUSAI, es una de las ONG con más posibilidades de establecer operaciones de financiamiento de vivienda a largo plazo, dado que por ahora cuentan con políticas de subsidio, fijación de tasas de interés y crédito que pueden ser sostenibles. Esa institución utiliza fondos de la cooperación sueca, española y de la Unión Europea, los cuales combinan con préstamos y contribución facilitados por FONAVIPO, funciona desde 1987, aunque su participación en el sector vivienda inicia en años más recientes.

En el período 1994/1996 las viviendas construidas y mejoradas por parte de 9 ONG ascendió a 17,815 viviendas aproximadamente, en el período 1999/2000 las viviendas construidas y mejoradas por parte de estas fue de 9,552 aproximadamente, siendo la inversión de ¢146.2 millones.

### 3.2.1.5 LOTIFICADORES PRIVADOS

El fenómeno de las lotificaciones en El Salvador, producto del fraccionamiento de terrenos en la periferia urbana de las ciudades principales, comenzó a percibirse como una nueva forma de asentamiento en la década de los 50, con el inicio del proceso de urbanización y fomento industrial. Antes de 1971 no se tiene información sobre este submercado de vivienda popular, situación que todavía persiste por la forma en cómo se presentan las estadísticas de vivienda y asentamientos humanos que no reflejan esta problemática.

Este subsector ha crecido en el transcurso de los años, se explica en parte, por los efectos del conflicto armado, el terremoto de 1986 en el AMSS, las medidas de ajuste a la economía, la desregulación del mercado, la reforma agraria y el vacío jurídico generado por el decreto de inconstitucionalidad del reglamento de parcelaciones del ISTA.

La colonia ilegal<sup>42</sup> desde su apareamiento como asentamiento popular suburbano, más reciente que el mesón y el tugurio, constituye una opción accesible para las familias de bajos ingresos, no sólo por sus cuotas bajas, sino también por la ventaja relativa de poder adquirir un lote al crédito, sin garantía y poder autoconstruir su vivienda.

Antes de la guerra (1980) éste era un fenómeno de las grandes ciudades, ahora está presente en las ciudades menores y en el área rural, lo que es preocupante para la agricultura. La empresa ARGOZ una de las más importantes lotificadoras junto con LOTIVERSA, PROYECTOS DINÁMICOS e INAGROTUR, ha desarrollado 550 terrenos con un total de 250,000 lotes distribuidos en todo el país en el período 1977-1997.

---

<sup>42</sup> "son asentamientos populares que consisten en una combinación de la posesión legal de la tierra con el incumplimiento de las normas o reglamentos de urbanización, establecidos por las instituciones reguladoras del gobierno: leyes de zonificación y subdivisiones, códigos de edificación, y los requisitos técnicos de las redes de infraestructura, como agua potable, alcantarillados de aguas negras, drenaje de aguas lluvias, calles y tamaño mínimo de lotes. Este sistema habitacional generalmente es desarrollado por la especulación con fines de lucro personal, en la tierra vacante de uso agrícola, que se subdivide para la venta. La colonia ilegal son inicialmente lotes sin servicios comunitarios y redes de infraestructura donde las familias, de acuerdo a sus posibilidades y necesidad autoconstruyen su vivienda temporal o permanente con ahorros o con parte de sus salarios"



Durante la década de los 50, las fincas y los terrenos baldíos situados en la periferia de las ciudades fueron parcelados por sus propietarios por el crecimiento de las ciudades.

Una década después, se conforma un grupo empresarial que se dedica a especular con las tierras urbanas periféricas, comprando terrenos en estado rústico para luego vender los lotes a personas de escasos recursos carentes de vivienda.

El fraccionamiento de terrenos en la periferia urbana en forma de colonias ilegales, técnicamente no existían hasta después de 1951, cuando fue aprobada la primera Ley de Urbanismo y Construcción, ya que antes no existía ningún control estatal sobre los fraccionamientos urbanos, y por lo tanto no existía ni lo legal ni lo ilegal.

El término de colonia ilegal se empieza a utilizar para denominar el submercado habitacional de lotificaciones, de aquellas nuevas tierras que se subdividen sin cumplir con los requisitos, normas o procedimientos oficiales, y por lo tanto, no llenan la debida aprobación requerida por las autoridades, ni cuentan con los servicios de infraestructura.

Este sector ha cambiado con los años, surgiendo nuevos actores a partir de los años 80 que controlan el submercado de lotificaciones. Ellos son:

- ✓ Los dueños y propietarios individuales,
- ✓ Las empresas parceladoras o lotificadoras,
- ✓ Los corredores de bienes y raíces, y
- ✓ El sector gubernamental.

El sector de propietarios individuales está constituido por profesionales, comerciantes y agricultores, que adquirieron la propiedad por herencia o compra, y que ven el negocio de las parcelaciones rápido, seguro y rentable.

Este sector de lotificación es tradicional y más informal por su forma de operar; parcela sus terrenos a través de dos vías: La primera, el propietario contrata según las fases para desarrollar el proyecto a especialistas, primero al ingeniero o arquitecto para el diseño, luego al topógrafo para el loteo, mano de

obra no calificada para el limpiado del terreno y trazo de calles, y él mismo comercializa y cobra. La segunda vía, cuando el propietario le da a una empresa lotificadora para que administre el proceso (diseño, loteo, publicidad y cobro). La empresa lotificadora cobra generalmente el 40% del precio de venta por la administración.

Los dueños de terrenos se dedican al negocio de las lotificaciones en forma temporal; es decir, durante el período de la recuperación de la venta de todos los lotes, que es de aproximadamente entre 5 y 10 años.

El sector de empresas parceladoras y lotificadoras, son ex propietarios de terrenos y/o profesionales (ingenieros, arquitectos, abogados, economistas), que se iniciaron en el negocio por los años 60 y con una visión empresarial fueron evolucionando de acuerdo a las tendencias del submercado de lotificaciones y al éxito y rentabilidad del negocio, transformando y modernizando sus pequeñas oficinas.

Este sector de empresarios es formal por su manera de administrar y operar. Desarrollan sus proyectos a través de dos formas: la primera, con sus propios recursos económicos, la empresa lotificadora financia la compra de terrenos suburbanos a distintos propietarios para desarrollar el proyecto de parcelación en todas sus fases. La segunda es la denominada administración, que consiste en que el dueño de un terreno la entrega a la empresa lotificadora para que desarrolle el proyecto en todas sus fases, y por dicho proceso, la empresa se queda con el 40% del precio de la venta de los lotes.

Estas empresas han logrado diversificar sus operaciones y no sólo se dedican al financiamiento de terrenos suburbanos para familias de bajos ingresos económicos, sino que están fraccionando terrenos para quintas urbanizadas en zonas de valor ecológico, lotes turísticos de playas y parcelas agrícolas. Al mismo tiempo, algunas se están dedicando a dotar a sus mismas colonias, con la participación de la comunidad de servicios básicos y el mejoramiento de las vías de comunicación.

El sector de los corredores de bienes y raíces se especializa sobre todo en lo relacionado con ventas, alquileres, compras de inmuebles para terceros, actúan más que todo como intermediarios entre propietarios e inquilinos y compradores, incorporando una o dos actividades más especializadas, como por ejemplo: diseño, ejecución y administración de parcelaciones, asesorías financieras y legales, tramitaciones.

Sector gubernamental, desde la fundación del ICR por la década de los 50 y su transformación en el ISTA en 1975, ha tenido presencia en el submercado de las parcelaciones y se inicia en el medio rural y es a partir de 1992, que lo hace en lo suburbano en forma conjunta con distintas entidades gubernamentales. Lo gobiernos municipales y el gobierno central, fraccionan los terrenos fiscales propiedad de los municipios, para desarrollar parcelaciones municipales, el VMVDU, aporta la parte técnica (diseños), financia (ejecución del loteo y legalización), y FONAVIPO, otorga una contribución a las familias que califican para mejorar su vivienda.

### **3.2.1.6 MUNICIPALIDADES**

Con el propósito de eliminar o reducir la duplicación de las actividades de desarrollo urbano y parcelaciones municipales, se han establecido oficinas de planificación urbana y rural en las principales municipalidades del país (San Salvador, San Miguel y Sonsonate). Estas oficinas están involucradas en la coordinación de los proyectos de vivienda, equipamiento urbano y parcelaciones rurales en terrenos ociosos, aprovechables para la construcción de viviendas.

### **3.2.2 OFERTA GLOBAL DE VIVIENDAS**

En el país la oferta de viviendas está dirigida tanto al sector formal como al informal o sector de bajos ingresos, su producción se concentra en el sector privado y las ONG's cuyo tipo de solución habitacional se basa en el sistema constructivo mixto de bloque. La producción promedio anual de viviendas en el país entre 1996-2005 ha sido de 25,969 unidades habitacionales<sup>43</sup>, de las cuales el 80% corresponde al sector formal, dicha oferta es insuficiente comparada con la necesidad de vivienda nueva generada por el crecimiento de los hogares, el cual a tenido una tasa de crecimiento de aproximadamente el 24.8% desde el año 1996 al 2005.

El crecimiento anual de hogares y la poca oferta de vivienda deja desprovisto cerca del 59% de la demanda por vivienda, más sin embargo una parte del mercado que abastecen los lotificadores ilegales, ayuda a reducir el problema social de la tenencia de la tierra, en el sentido que estas empresas han sido

---

<sup>43</sup> Cifra calculada en base a estadísticas del PNUD.

responsables de más de 300 mil lotes transferidos a familias de escasos recursos en áreas rurales, dándole respuesta a una demanda insatisfecha de viviendas de la producción formal, esto es debido a que el promedio de los precios de las viviendas<sup>44</sup> ofertadas por el sector privado oscilan entre los \$6,285.71, \$85,000 y \$97,000 dejando desprovistos de vivienda a aquellas familias que se encuentran en los deciles mas bajos del ingreso.

A pesar de contar con una demanda de vivienda insatisfecha existen activos (viviendas) finalizados que no han podido ser vendidas por la falta de capacidad de pago de la mayor parte de la población y las restricciones del sistema de crédito vigente.

Estas limitaciones en la oferta privada del sector formal, ocurren debido a que su producción está orientada a personas con ingresos mayores a los cuatro salarios mínimos, lo que apenas logra a cubrir alrededor del 23% de las familias que tienen acceso a financiamiento comercial<sup>45</sup>.

Las organizaciones no gubernamentales también intervienen como agentes privados productores de viviendas para los grupos sociales de menores ingresos, ante la imposibilidad de que las empresas constructoras privadas atiendan a estos segmentos de la población.

Por la parte del sector publico, al 31 de diciembre de 2005 el FSV<sup>46</sup> como mediador en la adquisición de viviendas había otorgado un total de 129,619 créditos a los trabajadores del sector formal, que ascendían a un total de 902.2 millones de dólares y representaban el 65.75% del total de préstamos al sector formal, otras instituciones bancarias que participaron concediendo crédito fueron: Scotiabank con el 11.59%, Banco Agrícola con el 9.29% y Banco Cuscatlán con el 6.79%.

### **3.2.3 PRECIOS Y CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO**

---

<sup>44</sup> Según datos de CASALCO, año 2005.

<sup>45</sup> Lungo, Mario *"Economía Política de la Vivienda"*, Revista ECA, Septiembre 2001, UCA Editores, San Salvador.

<sup>46</sup> En 1990 es estado definió su rol dentro del sector de vivienda convirtiéndose en un facilitador para solucionar la problemática habitacional. Para ello se impulsaron estrategias de tipo financiero, subsidios directos y focalizados por medio de FONAVIPO y subsidios vía tasa de interés preferencial a través del FSV. Promoviéndose la construcción de viviendas por parte del sector privado y las ONG's. además se promovió la legalización de propiedades.

Para conocer el comportamiento de los precios de la vivienda es necesario conocer que ésta se encuentra en función de: los materiales, componentes, maquinarias y herramientas empleados en construcción (valor agregado previo a la obra); la incidencia del diseño y el valor agregado de la construcción; la gestión de proyectos y los costos financieros de corto y largo plazo<sup>47</sup>.

Así pues en América Latina las tres importantes partidas que influyen en el precio de las viviendas se muestran en el siguiente cuadro:

**CUADRO No 3.5  
COSTOS INFLUYENTES EN EL PRECIO DE UNA VIVIENDA**

LOCALIZACIÓN	SUELO	CONSTRUCCIÓN	GESTIÓN (incluida financiación)	TOTALES ESTIMADOS (Precios del m2 en US\$ y equivalencia en salarios mínimos)
<b>SECTOR FORMAL</b>	20%	65%	15%	300 \$/m2; +/- 3 sal. / m2.
<b>SECTOR INFORMAL</b>	5%	80%	15%	100 \$/m2; +/- 1 sal. / m2.

Fuente: Salas, Julián "Tecnología habitacional, su transferencia y nuevas formas de cooperación para el desarrollo".

Como se puede observar el factor que tuvo mayor influencia en el precio de las casas es la construcción (incluye materiales, mano de obra y diseño) con un 65% en el valor total, el 20% corresponde al terreno y el restante a las gestiones que se realizan, existe una diferencia entre el porcentaje de influencia de cada uno de estos elementos, con respecto a la ubicación, ya que en el caso del sector informal la mayor influencia sobre el precio lo tienen la construcción y en menor proporción la gestión, dejando al valor del terreno un 5% de influencia sobre el precio de la vivienda.

Actualmente se utiliza en mayor proporción el sistema mixto de construcción con bloque o ladrillo, para la realización de proyectos habitacionales. A continuación se muestra la evolución de los precios de las viviendas en el período de estudio.

<sup>47</sup> CEPAL (1995) "Proyecto Propuestas para la Transformación productiva de la Vivienda en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile)

**CUADRO No. 3.6  
COMPARACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS VIVIENDAS**

Años	M 2 de construcción	Costo por m2	Costo Total de la Vivienda
1996	29	\$ 171.43	\$ 4,971.47
2005	27	\$ 380.00	\$ 10,260.00
<b>Evolución de precios</b>		<b>121.66%</b>	<b>106.38%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CASALCO Y a estudio de Campo, Viabilidad Centro Tecnología apropiada.

Como se puede observar los costos de adquisición de la vivienda en el período de estudio se han incrementado en un 106.38% de su costo total; mientras que el costo por metro cuadrado de edificación se ha incrementado en un 121.66% y el área de construcción se ha reducido desde 1996 al año 2005.

El alza predominante en el precio de la vivienda se puede explicar por el aumento en los precios de construcción y la plusvalía de las tierras que en estos 10 años han tenido una evolución notable, para este caso y por falta de información se basará el análisis propiamente en la variación de los precios de construcción quienes influyen mayoritariamente en el precio de la vivienda.

**CUADRO No.3.7  
PRECIOS PROMEDIOS DE ELEMENTOS REPRESENTANTES DE LOS COSTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA**

Material	1996	2005	Incremento de los precios
Salario por día de Auxiliar + Prestaciones SUTC y SITRACOC	\$ 8.18	\$ 19.47	138%
Bolsa de Cemento Portland tipo 1	\$ 4.22	\$ 5.73	36%
Arena de Río	\$ 6.71	\$ 9.29	38%
Ladrillo de Calavera(28x14x7Cms) ciento	\$100.95	\$200.00	98%
Celosía de vidrio claro para ventana de 90 ancho x 5mm de esp.	\$ 1.59	\$ 1.45	-9%
Lámina de asbesto cemento de 5'	\$ 7.99	\$ 12.56	57%
Acero Grado 40 diámetro 3/8"	\$ 21.18	\$ 38.74	83%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de CASALCO Y base de datos MC CORMACK

El cuadro anterior refleja altos incrementos en los costos de construcción, siendo el de mayor incremento el presentado por los salarios que paso de \$8.18 en 1996 a \$19.47 en el 2005, dicho aumento estuvo

motivado fundamentalmente por el crecimiento en el costo de la mano de obra luego de llegarse a nuevos acuerdos sobre el salario por día del auxiliar de la construcción.

Al finalizar el 2005 se ha podido detectar otros precios de materiales de construcción que impactaron en el crecimiento de la vivienda, tal es el caso del ladrillo el cual ha aumentado en un 98%, destaca también el crecimiento del acero en un 83%, seguido de la lámina de asbesto con un 57%, en menor proporción aumentó la arena de río y el cemento; muy contradictoriamente a otros precios se puede ver la caída en el precio de la celosilla de vidrio claro para ventana, la cual por el nivel de diversidad y competitividad a tendido a reducir sus precios.

Estos factores son los que han influido a que el costo de la vivienda aumentara en estos 10 años, trayendo como consecuencia la inmovilidad de algunas viviendas que por su costo no son accesibles para aquellas familias de escasos recursos.

El mercado de tierras urbanas y potencialmente urbanas ha enfrentado históricamente grandes limitaciones en el país, lo cual ha dificultado el acceso a la tierra en general, y a soluciones habitacionales adecuadas, en particular, especialmente para los sectores de menores ingresos.

La mayor parte de los programas habitacionales del sector formal de vivienda son inaccesibles para la población de más bajos ingresos debido a dificultades de financiamiento.

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 financiamiento de una vivienda implica al menos dos componentes: un aporte propio (prima) y un crédito por el saldo de precio (préstamo que realiza el adquirente).

Los compradores al evaluar la adquisición de una vivienda toman en cuenta al menos tres factores: la prima, la cuota inicialmente pactada del préstamo, y la cuota que existirá durante el préstamo, la cual dependerá de la fluctuación de la tasa de interés.

La prima es el primer obstáculo que enfrenta una familia que desea adquirir una vivienda por primera vez, ya que implica un ahorro previo. Cuando la familia se encuentra alquilando una solución habitacional, el ahorro previo ejerce un fuerte impacto sobre el presupuesto mensual.

Si en el mercado habitacional, existen soluciones progresivas (para solteros, recién casados, familias de diferente tamaño, etc.), y la transacción de una solución a otra es fácil, el obstáculo que representa la prima se ve amortiguado.

Desde la perspectiva de la institución que otorga el crédito para completar el precio de la vivienda, la prima reduce el riesgo financiero de la transacción pero en la medida que aumenta el precio de la vivienda las instituciones financieras desean asumir un menor riesgo, otorgando una cantidad máxima de crédito y la diferencia de precio debe entregarse como prima.

Para tener una idea más concreta de la oportunidad de acceso que una familia tiene para adquirir una vivienda digna, a continuación se hace una comparación institucional sobre precios y condiciones de financiamiento de las instituciones que operan tanto en el sector formal como en el sector informal de la vivienda cuya población meta son los sectores de bajos ingresos.

Como se mencionó en el apartado anterior para FONAVIPO, la población objeto son aquellas familias con ingresos mensuales igual o inferiores a cuatro salarios mínimos (US\$ 633.60) y que carezcan de una solución habitacional formal, las cuales pueden estar reubicadas en los Nuevos Asentamientos Organizados (NAO), estas familias se vuelven elegibles para financiamiento.

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, en el siguiente cuadro se puede observar los diferentes destinos a los que son otorgados dichos créditos, el plazo y el monto máximo a financiar.

**CUADRO No.3.8  
CONDICIONES GENERALES PARA LINEAS DE CREDITO DE VIVIENDAS POPULARES**

Destinos	Plazo Hasta (Años)	Monto de Crédito Máximo
Mejoramiento de Soluciones Habitacionales	25	30 veces el techo de 4 salarios mínimos (US\$20,916)
Adquisición de Lotes		
Construcción de vivienda		
Adquisición de Lote y construcción de vivienda		
Adquisición de vivienda		

Fuente: FONAVIPO

También es posible dentro de las líneas de crédito de FONAVIPO que las familias accedan a líneas especiales como la *línea aporte-crédito-contribución*, en la cual la familia realiza un esfuerzo 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.

El crédito será la diferencia que se necesita para adquirir la solución habitacional. Los destinos en los que se puede 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 hasta US\$20,916.00.

La contribución es el subsidio otorgado a la familia beneficiada, el cual es negociable ante las instituciones autorizadas y puede observarse en detalle en el cuadro siguiente, en el cual se expresa que la contribución máxima a otorgar es de US\$2,000.00 para familias cuyos ingresos sean menores de dos salarios mínimos y cuyos desembolsos se hacen de manera parcial.

**CUADRO No. 3.9  
COMPOSICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN OTORGADA POR FONAVIPO**

COMPOSICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN				
INGRESOS FAMILIARES	CONTRIBUCIÓN	PUNTAJE A ASIGNAR	DESEMBOLSO DE LA CONTRIBUCIÓN	DESEMBOLSO PARCIAL
HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	\$2000	100	DESEMBOLSO	60%
				25%
				15%
HASTA 3 SALARIOS MÍNIMOS	\$1600	80	DESEMBOLSO	60%
				25%
				15%
HASTA 4 SALARIOS MÍNIMOS	\$1000	60	DESEMBOLSO	60%
				25%
				15%

Fuente: FONAVIPO

En el caso del FSV su población meta son aquellos trabajadores adscritos al sistema de ahorro para pensiones, los cuales deberán tener como mínimo seis meses de cotizaciones al sistema de ahorro para pensiones, carecer de vivienda, tener capacidad de pago para responder a la obligación a contraer y ser sujeto de seguro de deuda.

Las alternativas que el FSV pone a disposición para solucionar el problema de vivienda son las siguientes líneas de financiamiento para: vivienda nueva, vivienda usada, financiamiento de deuda, construcción, remodelación, ampliación y Mejoras, y compra de lote e instalación de servicios básicos. A continuación se muestra el financiamiento que otorgó esta entidad para el año 2005.

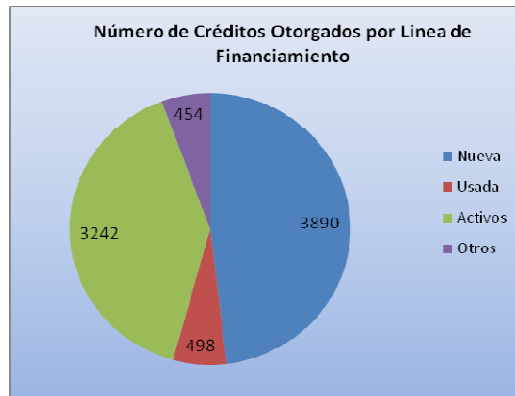
**CUADRO No.3.10  
CRÉDITOS CONCEDIDOS POR EL FSV EN EL AÑO 2005**

Línea	Nueva	Usada	Activos	Otros
<b>No. de Créditos</b>	3890	498	3242	454

Fuente. Memoria de Labores del FSV 2005.

Durante este año, el FSV otorgó un total de 8,084 créditos, con una inversión de US\$72.5 millones, beneficiando aproximadamente a 40,400 salvadoreños; de estos créditos se observa en la siguiente gráfica que 3,890 créditos por US\$40.1 millones que corresponden a vivienda nueva, representando el 55.4% de la inversión; bajo la línea de Vivienda Usada, se otorgaron 498 créditos por US\$4.6 millones, que representa el 6.3% de la inversión total.

**GRÁFICA No. 3.2**  
**No. DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LINEA DE FINANCIAMIENTO**



También observamos que la línea de Venta de Activos del FSV participó con 3,242 créditos por US\$24.5 millones; en otras Líneas de financiamiento, entre las que se encuentran: Construcción, Reparación, Ampliación o Mejoras, Refinanciamiento y Lotes con Servicios, se otorgaron 454 créditos por US\$3.3 millones.

Los requisitos financieros que exige esta institución fueron modificados en el año 2005, lo cual permitió ampliar las oportunidades de financiamiento habitacional a un mayor número de trabajadores salvadoreños, incrementando a partir de enero de ese año el techo de financiamiento para la adquisición de vivienda nueva hasta US\$23,000.00 con primas del 2%, 3% y 5%, modificando a la vez la tasa de interés del 6% al 7% y requiriendo para los créditos al Sector Informal para la adquisición de Activos Extraordinarios el aporte de prima del 5%. De igual forma a septiembre de 2005, la Política Crediticia contempla de manera permanente el financiamiento para un segundo crédito para vivienda nueva, ampliando con ello las oportunidades para la adquisición de viviendas de mejor nivel, por lo que el solicitante podrá obtener hasta dos créditos habitacionales con el FSV de forma permanente.

En el caso de las ONG's, el crédito para adquirir una vivienda comunitaria tiene diversos requisitos de acuerdo a las políticas de cada organización, por parte de Integral-FUSAI<sup>48</sup>, el crédito va dirigido a empleados, micro y pequeño empresarios, agricultores y autoempleo que en forma individual, grupal o

<sup>48</sup> Tomado del Manual de Ventas de FUSAI

asociativa (cooperativas u asociación legalmente constituida) puedan demostrar capacidad económica, moral y crediticia para asumir compromisos financieros.

Para postularse a la contribución para vivienda es necesario que las familias cumplan ciertos requisitos de documentación legal; de ahí que la cantidad del subsidio varíe por modalidad (NAO, contribución individual y proyectos especiales), ya que ésta es calculada con base en el puntaje definido por las condiciones de habitabilidad de la vivienda (materiales), servicios que posee, carga familiar, esfuerzo (número de veces que ha postulado, ahorro o disponibilidad para el trabajo comunitario), gestión de subsidio en grupo y disponibilidad de acceder a la comunidad

En el caso de FUNDASAL, este tiene un programa de crédito popular el cual tiene como objetivo posibilitar a las familias de bajos ingresos económicos el acceso a financiamiento para construcción, remodelación, ampliación de viviendas; así como la compra y legalización de terrenos destinados para uso habitacional.

A nivel de comunidades organizadas se ofrece financiamiento para obras de mejoramiento de la infraestructura comunal.

Para el año 2005 esta organización otorgó 610 créditos cuyo monto fue de US\$1.16 millones, con lo cual se ha contribuido a mejorar la calidad de vida de las familias atendidas, así como el ambiente en las viviendas y a disminuir la vulnerabilidad física de las mismas.

Con este aporte se cubre un pequeño porcentaje de la falta de financiamiento permanente para el mejoramiento del hábitat de las familias de bajos recursos económicos.

### **3.3 DEMANDA POTENCIAL DE VIVIENDAS DE FAMILIAS DE BAJOS RECURSOS**

En el Salvador existen dos tipos de demanda por vivienda, una que va encaminada al mejoramiento y otra que es para adquisición de nuevas viviendas, la cual se encuentra concentrada principalmente en aquellas viviendas en donde sus habitantes perciben ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, con los cuales únicamente logran cubrir sus necesidades básicas; y por lo cual con este nivel de ingreso les es imposible financiar una vivienda con ahorros propios, o acceder a créditos de la banca privada, debido a las exigencias en cuanto a plazos, tasas de interés e ingresos.

Sin embargo, existe una parte de la demanda habitacional que está representada por familias con ingresos arriba de los 2 salarios mínimos, lo cual les permite cubrir sus necesidades socio económicas (canasta básica ampliada), además de tener acceso a los sistemas formales de financiamiento para vivienda (Fondo Social para la Vivienda y Sistema Financiero).

La demanda potencial de viviendas está dada por el número de hogares sin vivienda (déficit cuantitativo) más el número de viviendas con carencias básicas (déficit cualitativo). A ello habría que agregar la demanda de nuevas viviendas resultado del surgimiento de nuevos de hogares que en su mayoría pertenecen a familias con ingresos menores a dos salarios mínimos o cuatro salarios mínimos en algunos casos.

La demanda efectiva por su parte está determinada por la cantidad de viviendas que efectivamente pueden adquirir las familias dado los precios de las soluciones habitacionales y condiciones de financiamiento, los ingresos de las familias y el tipo de viviendas ofrecida (preferencias de las familias).

En el caso de El Salvador la demanda efectiva es mucho menor que la demanda potencial debido a que la mayor parte de los hogares son de bajos ingresos, y las viviendas ofertadas tienen precios relativamente altos, razón por la cual el Estado a través de FONAVIPO y FSV y el sector privado a través de lotificadoras privadas y ONG's tratan de que un mayor número de familias con baja demanda efectiva tengan acceso a una solución mediante el sistema de subsidio, precios bajos aprovechando el sistema de auto ayuda, soluciones habitacionales acorde a su situación económica tales como lotes con servicios y vivienda comunitarias de bajo costo.

### 3.3.1 DEMANDA CONCENTRADA EN HOGARES CON BAJOS INGRESOS

Para el año 2005 los hogares salvadoreños por vivienda se estimaron en 1,670,942, estos han presentado un aumento aproximadamente del 16% en los últimos 5 años; de los cuales según la tenencia de la vivienda, solo un 27.7% están en el tramo de ingresos igual o menor a un salario mínimo y el 56% se concentra las familias cuyos ingresos oscilan entre más de uno y menos de cuatro salarios, teniendo así que casi el 84% de los hogares en el país corresponden a familias de bajos recursos y solo el 16% de las viviendas están habitadas por familias cuyos ingresos superan los 4 salarios mínimos.

**CUADRO No.3.11  
PARQUE HABITACIONAL DE VIVIENDAS POR RANGO DE INGRESOS**

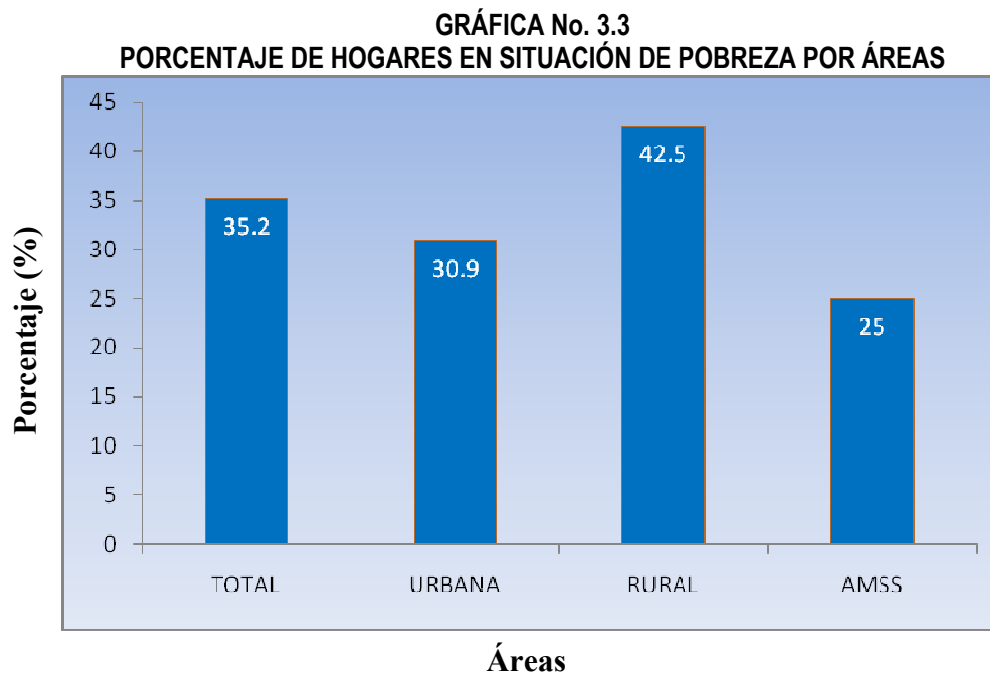
Rango de ingresos US\$	Area Urbana	Area rural	Total	%
menos de 46	14,705	27,775	42,480	2.54
46-113	84,295	130,499	214,794	12.85
114-170	103,951	101,977	205,928	12.32
171-228	113,597	90,762	204,359	12.23
229-285	94,181	61,358	155,539	9.31
286-342	93,925	50,848	144,773	8.66
343-456	135,052	58,685	193,737	11.59
457-570	102,133	34,822	136,955	8.20
571-685	80,608	20,024	100,632	6.02
686-799	52,973	11,490	64,463	3.86
800 y mas	181,002	26,280	207,282	12.41
<b>Total</b>	<b>1,056,422</b>	<b>614,520</b>	<b>1,670,942</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005(EHPM).

Es evidente que un alto porcentaje de la población donde se concentra la demanda potencial de vivienda popular se encuentra en situación de pobreza, factor que dificulta acceder a una vivienda digna.

Los niveles de pobreza varían según el área de localización, de acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) en el 2005 la pobreza total alcanzaba el 35.2 % que en términos absolutos sería 588,172 hogares, de los cuales el 42.5% corresponden a hogares ubicados en el área rural del país,

para el área urbana el mapa de pobreza ubica al 30.9% de la población y en menor proporción el 25% de los hogares en el AMSS., lo cual se ve reflejado en la gráfica siguiente.



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005(EHPM).

### 3.3.2 CAPACIDAD ADQUISITIVA Y MERCADO DE VIVIENDAS

Según estudios realizados en el país el poder adquisitivo de los hogares para obtener una vivienda accesible<sup>49</sup> se ve imposibilitado debido a que más del 50% de las familias de escasos recursos no tiene acceso a crédito según los estándares del Fondo Social para la Vivienda y un 20% de los ingresos familiares son superiores a estos estándares, por lo tanto no pueden ser usuarios del FSV.

Según el VMVDU la mayoría de las viviendas disponibles tienen un precio cercano a los \$10,000 a una tasa de interés del 9% anual, otorgadas a 20 años plazo, para lo cual las familias necesitan destinar el 25% de su ingreso. Todo esto sin considerar los costos de escrituración, los costos de trámite y los costos

---

<sup>49</sup> Se entenderá por vivienda accesible, cuando la cantidad de dinero que esta dispuesta a destinar una familia para adquirir una vivienda, es suficiente para cubrir el pago mensual del servicio de la deuda resultante de la compra del inmueble.

de administración, siendo así que solo el 30% de los hogares que trabajan en el sector formal y cuyos ingresos son iguales o menores a 4 salarios mínimos pueden tener acceso a este tipo de vivienda. Si se incluyen estos costos que más o menos representan del 5% al 10% del total de la vivienda solo un 25% de las familias de escasos recursos tendrían acceso a este tipo de crédito.

Del total de familias del país en el año 2005, según fuentes de DIGESTYC 1,056,422 (63.22%) de familias están localizadas en el sector urbano, de las cuales el 80% tiene ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos correspondiendo el mayor porcentaje al sector informal de la economía, lo cual reduce drásticamente el mercado potencial para las viviendas financiadas por el FSV.

De todo lo anterior podemos concluir que más del 50% de los hogares del país carecen de ingresos suficientes para ser sujetos de crédito inclusive para el FSV (que financia más del 70% de los créditos de vivienda en el país) cuya política de solo financiar al sector formal de la economía con ingresos que oscilan entre uno y cuatro salarios mínimos, limita el otorgamiento de créditos, ya que pone restricciones en el sentido de que la cuota mensual a pagar por el crédito no supere el 30% de los ingresos familiares, así por ejemplo si se concede un crédito de \$9,228.57 a una tasa del 6% anual y a 25 años de plazo el ingreso mensual debe ser al menos de \$225.00, lo cual excluye al 52% de los hogares de El Salvador; para fines prácticos los dos primeros quintiles de ingresos no forman parte de la demanda de vivienda y el 22% de ingresos superiores a cuatro salarios mínimos deben buscar financiamiento hipotecario en la banca comercial, dejando desprovisto de la posibilidad de acceso a una vivienda digna a la mayoría de la población del país.

### **3.3.3 DEMANDA POTENCIAL Y DEFICIT DE VIVIENDA**

El déficit habitacional se define como la carencia de una vivienda digna para cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales (pared, techo y piso) y servicios básicos (agua, energía eléctrica y adecuada eliminación de excretas) que posee la vivienda.

En este sentido, y de acuerdo con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), el déficit habitacional se compone del déficit cuantitativo y déficit cualitativo.



El déficit cuantitativo<sup>50</sup> conlleva la autonomía residencial, es decir una vivienda por hogar, lo que implica que hay demanda insatisfecha por los hogares nuevos u hogares que comparten vivienda, así como también se incluyen en el recuento las viviendas que tienen más de seis carencias.

Así, las familias nuevas que demandan vivienda, solucionan su problema de alojamiento compartiendo la residencia con otro hogar que lo acoge. Esta situación se manifiesta en la convivencia de dos a más hogares en un mismo local o de dos o más viviendas en el mismo predio<sup>51</sup>.

En el caso del déficit cualitativo, las viviendas tienen carencias (de una a cinco) en la satisfacción de sus necesidades de alojamiento; estas carencias se relacionan con la calidad de material del local de habitación, la cual puede estar bajo los estándares mínimos establecidos para la protección de la vida familiar, o con la falta de servicios básicos complementarios de la vivienda (agua potable, energía eléctrica, eliminación de excretas, etc.). Dichas carencias representan el déficit cualitativo, y para medirlo, se considera a los hogares que residen en viviendas del parque habitacional que deben ser reemplazadas por nuevas unidades, rehabilitadas en su materialidad o conectadas a redes de servicios.

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 los 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 proveniente de las EHPM y de la a Oficina de Planificación Estratégica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (OPES) se establece la clasificación de los elementos de la vivienda según sus componentes los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

---

<sup>50</sup> Matemáticamente, es la diferencia entre el total de hogares y el total de viviendas, más las viviendas con seis carencias.

<sup>51</sup> Sorto Rivas, Francisco *“La Situación del Déficit Habitacional en El Salvador”*, s.e., El Salvador, 2004.

**CUADRO No.3.12  
CLASIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA VIVIENDA SEGÚN COMPONENTES**

Elementos de la Vivienda	Componentes	
	Durable	No durable
<b>Techo</b>	Loza de concreto Teja de barro-cemento Lámina de asbesto Lámina metálica	Paja o palma Desecho Otro material
<b>Pared</b>	Concreto mixto Bahareque Adobe Madera Lámina	Paja o palma Desecho Otro material
<b>Piso</b>	Ladrillo-concreto Ladrillo-barro Cemento Madera	Tierra Otro material
<b>Alumbrado</b>	Electricidad	Kerosene (gas), Gas propano, Candela, Otros
<b>Agua</b>	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.
<b>Sanitarios</b>	Inodoro privado a alcantarilla Inodoro común a alcantarilla Fosa séptica privada o común Letrina privada o 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).

En El Salvador, el déficit de vivienda es un problema ya histórico e insuperable, el cual, se agrava aún más si se considera la alta vulnerabilidad ambiental del país y la permanente presencia de fenómenos naturales como terremotos que ponen en evidencia las condiciones de fragilidad de las viviendas en que habitan cientos de familias salvadoreñas.

Para el año 1999 se estimaba un déficit habitacional total de 631,357 viviendas, de las cuales 49,114 corresponden al déficit cuantitativo y el resto al déficit cualitativo

El VMVDU en su plan 1999-2004 sostiene que para el año 1999 el déficit cuantitativo era de 42,817 viviendas, sosteniendo que para finales del año 2004 se necesitarían construir 231,454 viviendas nuevas

(es decir 46,290 viviendas cada año); sin embargo, debido a los ingresos de los quintiles más bajos de la población y la problemática ocasionada por los terremotos del año 2001, el déficit se ha incrementado.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del déficit de vivienda en El Salvador para el período en estudio (1996–2004)

**CUADRO NO.3.13  
DÉFICIT DE VIVIENDA EN EL SALVADOR 1996-2004.**

	1996	2000	2004
<b>Déficit Habitacional</b>			
Nacional	577.378	680.462	544.820
Urbano	172.493	154.941	168.948
Rural	404.885	525.521	375.872
<b>Déficit Habitacional Cualitativo</b>			
Nacional	549.724	489.010	512.230
Urbano	158.701	132.391	147.124
Rural	391.023	356.619	365.106
<b>Déficit Habitacional Cuantitativo</b>			
Nacional	27.654	36.511	32.590
Urbano	13.792	22.550	21.824
Rural	13.862	13.961	10.766

Fuente: PNUD estadísticas

El cuadro anterior indica que, en general, el déficit habitacional se ha mantenido casi constante durante todo el período lo que significa que el incremento en la construcción de viviendas es similar al crecimiento poblacional, atenuado por la migración al exterior.

También, se puede apreciar en el cuadro que el déficit habitacional en el área rural es más significativo que el reportado en el área urbana, habiéndose agravado tal situación a partir de los terremotos del año 2001, los cuales causaron fuertes impactos en el déficit 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 inhabitables, sumándose temporalmente al déficit cuantitativo. Esto significa que el 18.9% del parque habitacional total del país resultó afectado, correspondiendo el 11.4% a viviendas destruidas y el 7.5% restante a viviendas dañadas, pero reparables.

Del total de viviendas afectadas por los terremotos (destruidos y dañados 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.

Según las estimaciones iniciales de la OPES, el déficit cuantitativo de viviendas tras los terremotos se habría elevado a 243,889 unidades. 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.

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.

Sin embargo, el VMVDU proporcionó 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 proporcionó 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 fueron excluidas del déficit habitacional.

Así mismo, buena parte de las viviendas que presentaban déficit cualitativo, pasaron a formar parte del déficit cuantitativo, debido a las condiciones de precariedad en que quedaron o por el hecho de haber sido reconstruidas con materiales no permanentes.

Para los siguientes años, el déficit habitacional no ha presentado variaciones significativas, manteniéndose casi constante.

### **3.3.4 CARACTERIZACIÓN DE CARENCIAS HABITACIONALES**

#### **3.3.4.1 TIPO DE MATERIALES UTILIZADOS**

Dentro del período de estudio se ha observado que el tipo de solución habitacional esta en función de la situación económica de las familias y de los materiales de construcción. Así se tienen los diversos tipos de sistemas constructivos existentes en el parque habitacional:

- Bahareque: es una estructura hecha con tiras de madera amarradas formando una malla, después son rellenas con tierra para formar las paredes, el techo es en su mayoría de teja árabe, o laminas, el piso es de cemento o ladrillo; las viviendas que están hechas con este tipo de sistema al año 2005, eran 56,188 viviendas a nivel nacional.
- Sistema de adobe: las paredes son elaboradas en base a una mezcla de zacate, barro y agua, con la que se forman los bloques a utilizar en la construcción, las paredes quedan con color a tierra y con acabado rustico, los techos son de teja árabe o teja de cemento, la constitución de los pisos en su mayoría es de tierra y en algunos casos de ladrillos decorativos. El total de viviendas al año 2005 es de 261,034 viviendas a nivel nacional.
- Sistema mixto, ladrillo: este tipo de construcción es el más común en el país, se basa en el uso de ladrillos de barro cocidos en horno de leña artesanal. Las casas construidas bajo este sistema usan indistintamente techos de teja, lámina, fibro-cemento, tejas de cemento; los ladrillos utilizados en las paredes son livianos, aislantes y resistentes, este material tiene precios accesibles; el piso generalmente es de ladrillo. Bajo este sistema existen 260,000 viviendas a nivel nacional.
- Sistema Mixto, Bloque: las construcciones bajo este sistema tienden a tener mayores costos, debido a que los estándares de calidad de este producto son mayores, los techos en estas edificaciones en su mayoría tienden a ser de teja, lamina de asbesto, y aisladamente se utiliza lamina; las paredes son con acabados finos y repelladas en la mayoría de los casos; los pisos son de ladrillo (baldosa), o cemento. Este sistema es el más preponderante existiendo para el 2005 alrededor de 1,138,516 viviendas a nivel nacional.

- El sistema de molde: consiste en el uso moldes metálicos que se instalan para vaciar cemento y formar las paredes y en algunos casos el techo; suele ocuparse también para los techos lamina de asbesto y los pisos generalmente son de ladrillo.

En el siguiente cuadro se puede reflejar las carencias que determinan una baja capacidad de habitabilidad de la vivienda (déficit cualitativo). En el año 1998 más de 323,231 unidades tenían paredes de adobe, con el terremoto cambió un poco la situación al disminuir las viviendas con paredes adobe, pero aumentó las viviendas con paredes de lámina debido a la construcción de viviendas provisionales para solucionar a corto plazo el problema ocasionado por el desastre natural, manteniendo una tendencia al alza hasta el 2005. Se destacan las carencias más importantes de las viviendas en términos de materiales de construcción, las paredes de adobe y piso de tierra es lo más sobresaliente.

**CUADRO No.3.14  
CARENCIAS DE VIVIENDAS PERÍODO 1998-2005**

<b>Carencias</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>
<b>Techo de paja o palma</b>	8,426	4,688	4,082
<b>Techo de desechos</b>	7,608	3,939	4,145
<b>Paredes de bahareque</b>	79,745	52,614	56,188
<b>Paredes de adobe</b>	323,231	269,695	261,034
<b>Paredes de lámina</b>	32,396	107,057	125,026
<b>Paredes de paja o palma</b>	9,152	4,703	2,690
<b>Paredes de desechos</b>	7,865	7,299	3,957
<b>Piso de tierra</b>	368,820	353,597	340,517

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), años 1998 y 2005

Un mayor detalle sobre los materiales predominantes de construcción del techo, paredes y piso del total de viviendas de acuerdo a la EHPM para el año 2005 se puede observar a continuación:

**CUADRO No.3.15**  
**MATERIALES PREDOMINANTES DE CONSTRUCCIÓN DEL TECHO,**  
**PAREDES Y PISO DEL TOTAL DE VIVIENDAS DE EL SALVADOR, 2001**

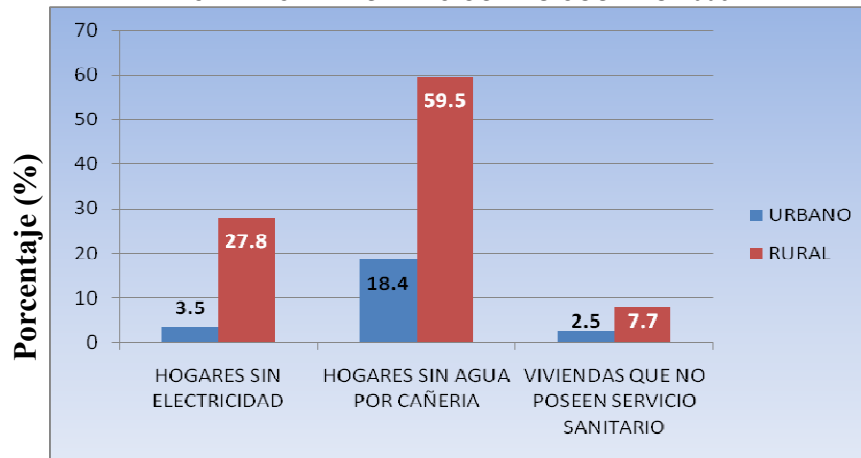
TECHO		PAREDES		PISO	
MATERIALES	CANTIDAD	MATERIALES	CANTIDAD	MATERIALES	CANTIDAD
Loza de concreto	24,683	Concreto o mixto	1183,516	Ladrillo cemento	959,386
Teja de barro cemento	506,302	Bahareque	56,188	Ladrillo barro	8,986
Lámina de asbesto	610,766	Adobe	261,034	Cemento	350,248
Lámina metálica.	520,788	Madera	30,122	Tierra	340,517
Paja o palma	4,082	Lámina	125,026	Otro material	1,805
Desechos	4,145	Paja o palma	2,690		
Otro material	178	Desechos	3,957		
		Otro material	8,409		

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Año 2005

### 3.3.4.2 CARENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS

Las diferencias entre los porcentajes de hogares que no poseen energía eléctrica y los que no tienen acceso al agua por cañería, son significativos en el área rural. En 2005 los hogares que carecen del servicio de alumbrado eléctrico en el área urbana es del 3.5%, en el área rural el 27.8%. En el área rural el 59.5% de los hogares carecen de agua por cañería privada, el 23.3% se abastece de agua proveniente de pozo y el 19.1% lo hace por medio de ojo de agua. Los hogares en que las viviendas no disponen de servicio sanitario representan el 7.7% en el área rural y en el área urbana el 2.5%. (Ver grafico 3.4).

**GRÁFICA No. 3.4**  
**CARENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS AÑO 2005**



Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), año 2005

### 3.3.5 HOGARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGÚN FORMAS DE TENENCIA

En El Salvador, existen ocho diferentes tipos de viviendas construidas para el alojamiento permanente o temporal de personas, según la división que se hace en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples realizada por la DIGESTYC<sup>52</sup>:

- **Casa Privada:** Aquella que ha sido construida para un solo hogar y que tiene servicio y baño de uso privado, sin embargo, puede estar ocupada o es susceptible de ser ocupada por otra u otras familias. Su estructura es permanente por lo tanto en su construcción no debe de existir materiales de desecho, ni techo de paja.
- **Apartamento:** Construcción permanente con entrada directa desde la calle.
- **Apartamento en Edificio:** Vivienda ubicada en Edificio con una entrada independiente desde un pasillo, escalera u otro espacio común.
- **Apartamento en Casa:** Vivienda que ocupa parte de una construcción, que originalmente a sido construida para ser habitada solamente por un hogar, y que actualmente está ocupada o es

<sup>52</sup> Sorto Rivas, Francisco "La Situación del Déficit Habitacional en El Salvador", s.e., El Salvador, 2004, pág. 94-102



susceptible de ser ocupada por otra u otras familias, disponiendo de servicio sanitario, baños y cocina independiente.

- **Pieza en Casa:** Es la que ocupa parte de la vivienda que ha sido construida para ser habitada por un solo hogar, pero que por motivos diversos es utilizada por otra familia. A diferencia del departamento o apartamento se comparten los servicios (baños, sanitarios, etc.).
- **Pieza en Mesón:** Cuarto o número de cuartos que están ubicados dentro de una estructura llamada comúnmente mesón<sup>53</sup>, en los cuales habitan diferentes familias (más de 5) que ocupan por lo general cuartos separados, pero los servicios son de uso común.
- **Vivienda Provisional:** Vivienda que ha sido construida con materiales de desecho o que ha sido adecuada en forma improvisada par alojar a una familia.
- **Rancho:** Vivienda del área rural que esta construida con material ligero, de bambú, paja, palma, penca o zacate.

El parque de vivienda de los diferentes tipos en El Salvador superaba el millón de casas en el año 1995(Ver cuadro 3.16), de ese total aproximadamente el 90% corresponde al tipo de casa privada, lo que equivale a 1,030,398 viviendas le siguen en importancia 50,041 piezas de mesón. Para el siguiente quinquenio el parque habitacional pasa a un total de 1,403,279 que representa un incremento en términos porcentuales del 22.71%. La construcción de viviendas privadas tuvo un menor incremento (16.08%); un dato relevante es el aumento del tipo de vivienda de piezas en casa, la cual pasa de 18,197 unidades habitacionales en 1995 a 35,082 unidades, teniendo un aumento relativo del 92.8%, esto se explica en parte por la migración campo ciudad; el número de ranchos se reduce a 5,613 debido a la migración campo ciudad, al flujo de remesas y las políticas gubernamentales para el sector vivienda.

También se puede observar como a lo largo del período de estudio se da una reducción de los Ranchos de un 69%, cuyas unidades a mediados de la década de los 90's eran de 10,236 viviendas, llegando a reducirse a 3,541 unidades en el año 2005.

---

<sup>53</sup> El mesón es por lo general una casa antigua, subdividida en una serie de cuartos, los que son alquilados a varias familias, normalmente cuenta con los servicios básicos y son de uso común, así como también los accesos y patios.

**CUADRO No. 3.16  
UNIDADES HABITACIONALES POR TIPO DE VIVIENDA**

Tipo de vivienda	Años		
	1995	2000	2004
Casa Privada	1030,398.33	1264,354.38	1467,639.29
Apartamento	4,549.22	33,678.70	30,277.03
Apartamento en Edificio*	15,922.27	-	-
Apartamento en Casa*	1,137.31	-	-
Pieza en Casa	18,196.88	35,081.98	31,870.56
Pieza en Mesón	50,041.42	57,534.44	39,838.20
Casa Provisional	6,823.83	7,016.40	1,593.53
Rancho	10,235.75	5,613.12	3,187.06
<b>Total de Viviendas</b>	<b>1137,305</b>	<b>1403,279</b>	<b>1574,406</b>

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (DIGESTYC) e informes de desarrollo del PNUD 1995-2005.

\*/ A partir de 1999 este tipo de vivienda se engloba en Apartamento.

En conclusión el parque habitacional aumento en un 22.98% en el primer quinquenio, debido a que a partir de 1995 la producción de viviendas por el sector privado, y especialmente las financiadas por la banca comercial fue mayor, ya que se da incrementos en la producción para los años 1996 y 1997, sin embargo ésta era inaccesible para familias de escasos recursos.

El segundo quinquenio se desacelera el crecimiento en el sector construcción, debido a la ralentización del crecimiento, el desempleo y la incertidumbre creada por el desempeño de la economía, aunado a la política crediticia restrictiva a causa del apareamiento de la mora bancaria, lo que ocasionó que la producción de viviendas fuera menor, aumentando en un 13.06% desde el año 2000 al año 2004, lo que significa un incremento promedio anual del .

### 3.3.6 EVOLUCIÓN GLOBAL DEL SECTOR

El sector de vivienda radica su principal problemática en los ingresos de su población meta, ya que dentro de esta se encuentran aquellas familias cuyos ingresos son inferiores a cuatro salarios mínimos, quienes representan el 69% del total de familias<sup>54</sup>, del cual el 40% corresponde a familias cuyos ingresos son inferiores a dos salarios mínimos, lo que equivale a 667,561 hogares.

<sup>54</sup> Dato calculado en base a estadísticas de la Encuesta de Hogares de Propósitos múltiples 2005

Como se ha expresado anteriormente la falta de oferta de vivienda encaminada hacia los sectores de menores ingresos ha ocasionado una contracción en la demanda por parte de los asalariados del sector formal y ha empujado a que el sector informal se acreciente, ya que es el resultado de procesos populares y no formales de construcción de viviendas, tanto en el ámbito rural como en los procesos urbanos marginales.

Dentro del sector informal se provee de la mayoría de soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos. Como suele suceder en la mayoría de países, las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están dirigidas a atender a los estratos sociales que tienen mayor capacidad adquisitiva. Un bajo monto de las operaciones de crédito hipotecario esta dirigida a sectores de menores ingresos, 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.

Parte del mercado es atendido por las lotificadoras privadas, intermediarios financieros no bancarios y ONG's internacionales cuya producción anual de viviendas asciende a unas 3,400 unidades. Muy por de bajo de la demanda potencial de vivienda.

Según la EHPM de 1998, 58,761 hogares salvadoreños (4% del total de hogares) viven en piezas de mesón. El uso de este tipo de vivienda ha disminuido ya que para el 2005 las familias que utilizan piezas de mesón fueron 34,548; esto se explica por la migración campo ciudad y otras limitantes que han generado que las familias tiendan a moverse hacia el centro de la ciudad formando en algunos casos asentamientos irregulares, donde las construcciones de las viviendas están hechas en gran medida de materiales precarios, carecen frecuentemente de servicios urbanos aceptables.

La falta de una infraestructura básica, aunado a la inseguridad jurídica de la propiedad y la desarticulación del territorio por un desarrollo urbano poco planificado, conduce al escenario ampliamente conocido: incremento de problemas de salubridad, mortandad infantil, perdida de oportunidades laborales, tensión social, pandillismo y violencia.

Un estudio reciente realizado por el BID, considera que a comienzos del siglo XXI, el problema de la vivienda tiene manifestaciones similares a las de hace cincuenta años. El crecimiento de la población y la emigración desde las áreas rurales a las ciudades sigue incrementando el tamaño de los asentamientos

precarios y tugurios, en los barrios de los núcleos urbanos. Allí, promotores clandestinos y adjudicadores de lotes ocupan ilegalmente tierras de poco valor, grandes pendientes, con riesgo de inundación, contaminadas e insanas, y las reparten en parcelas mínimas mediante la práctica de un "mercado informal" de la vivienda.

## CONCLUSIONES

- La inflación es un fenómeno que ha afectado a la humanidad desde la creación del dinero como medio de transacción, todos los enfoques teóricos sobre sus causas, se sintetizan en los aspectos que afectan tanto la oferta como la demanda de bienes y servicios.
- En inflaciones galopantes e hiperinflaciones y la inflación a largo plazo existe consenso que su origen es un fenómeno monetario. En la inflación moderada y de corto plazo, existe aún discusión sobre su origen.
- La inflación es importante por sus efectos sobre el sector productivo, al dificultar la determinación de las tasas de descuento y la formulación de los flujos de efectivo en cualquier proyecto que se desee desarrollar, afecta también la distribución del ingreso desfavoreciendo a las clases más necesitadas y puede servir como fuente de financiamiento del gobierno a través del impuesto inflación.
- En El Salvador, a partir de los años 50, las tasas inflacionarias han sido moderadas, producto del buen manejo de la política monetaria llevada a cabo por el BCR. Los cambios en la tasa de inflación durante el modelo agro exportador se vieron afectados por los vaivenes de los precios internacionales del café.
- Durante el período de análisis del presente trabajo, las tasas de inflación del país tendieron a las tasas internacionales (2%) debido al establecimiento del tipo de cambio fijo, como ancla nominal para controlar el incremento de los precios y la Ley de Integración Monetaria del año 2001, mediante la cual se estableció la dolarización en el país.
- El flujo marcado de remesas que han ingresado al país desde hace más de 20 años, producen una especie de “mal holandés”, que tiende a apreciar el tipo de cambio real. Con el objeto de controlar este fenómeno, se realizaron operaciones de mercado abierto para esterilizar el exceso de liquidez en la economía, lo cual llevó a incrementar la tasa de interés real. Dicho fenómeno se logró controlar a través de la dolarización.

- A pesar de la dolarización, las tasas de inflación local, tienden a ser superiores a las internacionales debido a factores como: El déficit fiscal, falta de productividad y la presión que ejercen sobre los precios de los bienes no transables, la entrada de remesas familiares al país.
- Uno de los sectores que más se ve afectado por el incremento en los precios, es el Sector Construcción, y específicamente, la construcción de viviendas.
- Este fenómeno permite que exista un déficit habitacional, tanto cualitativo como cuantitativo, en el país, que afecta principalmente a los quintiles de ingreso más bajo.
- No existe una integración adecuada de todos los agentes que intervienen en el problema del déficit habitacional, lo cual conlleva a la dispersión de esfuerzos y disminución de la oferta de viviendas que favorezcan a los sectores más necesitados. Por ello, se necesita que el Gobierno asuma, bajo un nuevo marco regulatorio e institucional, el papel de formulador y conductor de políticas públicas y no simplemente el de facilitador de acciones de mercado.
- El ente gubernamental encargado de financiar los créditos al sector popular de bajos ingresos, es Fondo Social para la Vivienda (FSV), el cual representa casi el 70% de la cartera de créditos concedidos con este propósito; pero dada sus políticas de financiamiento, sólo tienen acceso a sus créditos el 25% del sector formal. El sector bancario comercial a pesar de ser el que moviliza el mayor monto de recursos destinados a la construcción de viviendas, solo financia a familias con ingresos mayores a cuatro salarios mínimos.
- Una parte del mercado de construcción habitacional es ejecutado por algunas empresas sin fines de lucro, siendo las más representativas: La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), la Fundación HABITAT y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI). Estas instituciones apoyan para la adquisición de viviendas, a aquellas familias que se encuentran en los deciles más bajos de los ingresos, ya que estas no tienen acceso al mercado formal de vivienda.
- En El Salvador no han existido antes políticas por departamento, zonas y áreas que contribuyan a dar solución al problema habitacional; igual situación se da con los gobiernos locales;

únicamente el Gobierno Central a través del VMVDU es el encargado de la formulación y manejo de políticas de vivienda.

- Más del 50% de los hogares del país carecen de ingresos suficientes para ser sujetos de crédito, inclusive para el FSV (Que financia más del 70% de los créditos de vivienda en el país), cuya política es solo financiar al sector formal de la economía con ingresos que oscilan entre uno y cuatro salarios mínimos.

## RECOMENDACIONES

- Mejorar los criterios para el registro de déficit habitacional, pues con la metodología actual de tomar más de seis carencias como déficit cuantitativo, se tiene un sub registro de la realidad.
- Establecer mecanismos que compensen la pérdida del poder adquisitivo de las familias de bajos ingresos, debido a la inflación, a fin de que puedan aspirar a la solución del problema habitacional; ya que en los deciles de más bajos ingresos es en donde se concentra el mayor porcentaje de familias sin vivienda.
- Mejorar la tecnología del crédito del sector financiero en general y de las instituciones gubernamentales, relacionadas con esta problemática, con el propósito de volver sujetos de crédito a las familias, tanto del sector formal como del informal, ubicada en los deciles de bajos ingresos.
- Superar las deficiencias del marco regulador y administrativo de la política de vivienda, tratando de eliminar la rigidez en el mercado inmobiliario y favorecer la mayor participación de empresas constructoras para incrementar la oferta de viviendas. Por el lado de la demanda, proveer una mayor flexibilidad legal al FSV Y FONAVIPO para el otorgamiento de subsidios para las familias de más bajos recursos.
- La aplicación del impuesto predial y del impuesto de plusvalía de la tierra, cuyos fondos serian la fuente para financiar o subsidiar a las familias de más bajos recursos, con lo cual se disminuiría el precio de las viviendas.
- Establecer mecanismos más ágiles de legalización de tierras y notificaciones, particularmente en el caso de asentamientos irregulares, que permiten reducir los costos de transacción en que se incurren para acceder a una solución habitacional. La creación de la ventanilla única para la tramitación es un paso importante en esa dirección.



- Se debe buscar alternativas de financiamiento para viviendas, como pueden ser el mercado de hipotecas, lo cual permitiría aumentar la capacidad de los bancos comerciales para generar préstamos hipotecarios a menor costa; y el fortalecimiento de la capacidad del FSV para proveer los servicios a su población objetivo, mediante un fortalecimiento de su posición financiera y una focalización más eficiente de sus subsidios.
- Promover una participación más activa del Estado en la provisión de infraestructura (transporte, saneamiento, etc.) y la habilitación de terrenos urbanizados para hogares de bajos ingresos. Es decir, ofrecer lotes con servicios y subsidios para bajar la prima y crear las condiciones de un desarrollo de la unidad habitacional basada en el esfuerzo propio y el acceso a un financiamiento adecuado, utilizando el lote como garantía.
- Promover el desarrollo constructivo vertical, densificando áreas urbanas de manera proporcionada a la dotación de servicios y a la capacidad de soporte de las redes de infraestructura urbana existentes y proyectadas a fin de hacer un uso racional de los recursos naturales existentes, propiciando un mejor equilibrio entre el crecimiento de las ciudades y la protección del medio ambiente, con el propósito de garantizar una mejor calidad de vida a las futuras generaciones.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, con el fin de prepararlos para que proyecten, ejecuten y realicen de manera eficiente actividades que están centralizadas, tales como: la preparación, ejecución y control de proyectos habitacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), “*Análisis Sector Habitacional Urbano El Salvador*”, El Salvador, Noviembre 1998.
- Bergara, Mario, *Economía para no Economistas*, s.e., Montevideo, Uruguay, 2003, Versión Electrónica en formato PDF. 1° edición 1999.
- CASALCO, diversos informes.
- Case, 1997.
- CEPAL (1995) “*Proyecto Propuestas para la Transformación productiva de la Vivienda en América Latina y el Caribe*” (Santiago de Chile)
- Cole, Julio H. “*Inflación en América Latina, 1970 – 1980*” en ACTA ACADÉMICA, Revista de la Universidad Autónoma de Centro América, Costa Rica, 1987.
- Consulmax, Consulting Group. “*Consultoría para el diseño de garantías complementarias para financiamiento de vivienda popular de bajos ingresos del sector informal en El Salvador*”. Informe final, noviembre del 2002
- “*Diagnóstico de la Vivienda en El Salvador*”, s.e., El Salvador, 2004.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTIC), Documentos metodológicos.
- Dornbusch, Fischer, “*Macroeconomía*”, Mc Graw Hill, Séptima Edición.
- Encuesta de Hogar de Propósitos Múltiples (EHPM), años 1996-2005

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), “ *Mapa de Pobreza*”, Tomo II, El Salvador, 2005.
- FUSAI, “*Nota Sectorial de Vivienda para insumo Al Policy Dialogue Paper*”, San Salvador, 27 de Julio de 2004.
- Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador 2001
- Irving Fisher, “*The Rate of Interest*”, New York, Macmillan, 1907.
- Larraín Felipe y Sachs Jeffrey, “*Macroeconomía en la Economía Global*”, 2da. Edición, Buenos Aires: Pearson Education, 2002.
- Lungo, Mario “*Economía Política de la Vivienda*”, Revista ECA, Septiembre 2001, UCA Editores, San Salvador.
- Lungo, Mario y Oporto Francisco, “*El Sector de la Construcción en Momento Actual*”, Fundación para el Desarrollo de El Salvador (FUNDE), El Salvador, 1994.
- Manual de Ventas de FUSAI
- Memorias de Labores FSV 2000 – 2005
- Memoria de Labores FUNDASAL 2005
- Memoria de Labores FONAVIPO, 2005
- Otero, Gerardo Adrián, “*Explorando los determinantes del traspaso de la devaluación a precios*”, s.e., Argentina 2005.

- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1997: *“Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza”*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid, 1997.
- *“Política Nacional de Vivienda”*, Viceministerio de Vivienda y desarrollo Urbano, Junio 2005, El Salvador.
- Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD), definiciones
- Ricossa, Sergio, *“Diccionario de Economía”*, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México, 1990.
- Samuelson Paul A. y Nordhaus William D., *“Economía”*, Editorial Mc Graw Hill, Duodécima Edición, México D.F., 1988
- Sorto Rivas, Francisco *“La Situación del Déficit Habitacional en El Salvador”*, s.e., El Salvador, 2004.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Revista ECA, *“Crisis en el Sector Vivienda en El Salvador”*, Año LVI, Julio – Agosto 2001, UCA Editores, El Salvador.
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, diversos informes.