

# UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



## Formulación de una Estrategia para la Construcción de Viviendas de Interés Social

TRABAJO PRESENTADO POR:

JOSE EFRAIN COTO  
MARIO ENRIQUE ZALDAÑA PALMA

PREVIA OPCION AL GRADO DE:

### LICENCIADO EN ECONOMIA

AGOSTO DE 1986.

T  
301 54  
C 845F



1

NOMBRE DE LAS AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD

RECTOR:

LIC. LUIS ARGUETA ANTILLÓN

SECRETARIO GENERAL:

ING. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DECANO:

LIC. CARLOS HUMBERTO HENRÍQUEZ

SECRETARIO:

LIC. JOSÉ FERNANDO FLORES

TRIBUNAL EXAMINADOR:

PRESIDENTE : DR. GABRIEL PILOÑA ARAUJO

PRIMER VOCAL : LIC. JUAN NAPOLEÓN MOLINA NUILA

SEGUNDO VOCAL : LIC. FLORA CECILIA BLANDÓN DE GRAJEDA.

## INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION -----	1
CAPITULO I. MARCO TEORICO -----	9
A. El Problema Crónico de la Vivienda para los sectores de Bajos Ingresos en el Marco de la Economía Capitalista de Mercado -----	9
B. Situación Económica Anterior al Período 1980-1985 -----	17
C. Crecimiento y Desarrollo Económico ---	33
D. Reformas: Políticas, Sociales y Económi- cas en Períodos Anteriores y en el Marco de la Coyuntura 1980-1985 -----	36
E. Situación Actual de la Población Margina- da y de Bajos Ingresos en El Salvador --	44
 CAPITULO II. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA EL SECTOR DE BAJOS INGRESOS EN LA COYUNTURA ECONOMICA 1980-1985 .-----	 53
A. El Problema Cuantitativo Acumulado ---	53
B. Oferta de Vivienda -----	59
C. Demanda de Vivienda -----	83
D. Déficit de Vivienda -----	97
E. Política Habitacional del País -----	103
F. Política de Reducción de Costos en los Programas de Construcción de Viviendas -	109

	PAGINA
CAPITULO III. PRINCIPALES LIMITACIONES	
ESTRUCTURALES -----	115
A. Falta de Ordenamientos Legales -----	115
B. Limitación del Uso de la Tierra -----	119
C. Limitaciones Financieras -----	122
D. Falta de Coordinación de las Instituciones que atienden al Sector Vivienda ---	137
CAPITULO IV. PRINCIPALES LIMITACIONES COYUNTURALES -----	145
A. Situación Política prevalecientes en el País -----	145
B. El Desplazamiento de la Población de los Sectores Rurales a las Areas Urbanas ---	153
C. El Conflicto Bélico -----	166
D. El Desempleo de los Recursos Económicos: Tierra, Trabajo y Capital -----	170
E. La Ayuda Financiera Externa -----	172
CAPITULO V. CONTRIBUCION A LA SOLUCION DEL PROBLEMA HABITACIONAL PARA LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS -----	182
A. Dfinición de Planes y Programas Específicos -----	182
B. Marco Instutcional -----	203

	PAGINA
CAPITULO VI. FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA HABITACIONAL -----	214
A. Aspectos Generales -----	214
a) En lo Político -----	214
b) En lo Económico -----	216
c) En lo Social -----	219
B. Otras Apreciaciones Básicas -----	220
 CAPITULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES -	 227
A. Conclusiones -----	227
B. Recomendaciones -----	231
 ANEXOS	
I. Lista de Comunidades -----	241
II. Formulario de Gerencia. Promoción So- cial, Alcaldía Municipal de San Salva- dor -----	247
 BIBLIOGRAFIA -----	 249

## INDICE DE CUADROS

CUADRO		PAGINA
1	Distribución de las familias por Regimen de Tenencia	14
2	Promedios y Medianas del Ingreso Familiar (Colones)	16
3	El Salvador: Principales Indicadores Económicos 1975-1980	18
4	El Salvador: Importaciones de Bienes, CIF.	21
5	El Salvador: Principales Indicadores Económicos 1978-1984	24
6	El Salvador: Oferta y Demanda Globales 1978-1980.	28
7	El Salvador: Oferta y Demanda Globales 1982-1984	31
8	El Salvador: Estructura del Gasto Mensual Promedio por hogar, para Hogares con Ingresos Mensuales Menores de Q200.00.	48
9	El Salvador: Algunos Indicadores de la calidad del nivel de vida de las familias con ingresos	

	PAGINA
menores a ¢200.00	50
10 El Salvador: Hogares según número de habitaciones de la Vivienda, 1977	52
11 Construcción de Viviendas por Ubicación FSDVM	65
12 Construcción de Viviendas por Tipo FSDVM	67
13 Costos de las Viviendas (precios de 1983) FSDVM	68
14 FSDVM: Fuentes de Recursos (miles de colones)	70
15 FSDVM: Inversión Realizada (miles de colones)	72
16 Oferta de Vivienda-Instituto de Vivienda Urbana	75
17 Valor Promedio de las Viviendas por Tramo de Ingreso. IVU (Precios corrientes)	77
18 Población Estimada a Nivel de Municipio	87
19 Numero de Familias estimadas para las áreas Metropolitanas.	89
20 Distribución del Ingreso de los Ocupados. Precios Corrientes y Precios de 1979 (Porcentajes)	91
21 Demanda Bruta de Vivienda por Crecimiento de la Población.	93

	PAGINA	
22	Demanda Neta de la Oferta Planificada 1983-1990	95
23	Demanda Efectiva de Vivienda por Solución Habitacional	96
24	El Salvador: Déficit Habitacional en el Período 1970-2000	100
25	El Salvador: Proyección del Déficit Cuantitativo Habitacional 1980	101
26	El Salvador: Demanda de Vivienda de Bajo Costo como Porcentaje de la Demanda Total	102
27	Destino del Financiamiento Concedido por el Banco Central y el Sector Financiero Privado de El Salvador (1975-1981) montos Usados en millones de colones.	124
28	El Salvador: Préstamos otorgados y Distribución del Ingreso 1980-1982. Fondo Social para la Vivienda.	127
29	Inversión y Viviendas - IVU.	129
30	Financiamiento de Vivienda-Sistema de Ahorro y Préstamo (Valores en millones).	130

31	Usos del Monto Total de Créditos Destinados a la Producción de Bienes y Servicios que Satisfacen Necesidades Básicas (1975-1981)	133
32	Comparación Entre el Financiamiento a la Producción de Bienes y Servicios que satisfacen Necesidades Básicas y otros Rubros Seleccionados. (Cifras en millones de colones)	136
33	El Salvador: Tasas de Sub-Emplo 1978	150
34	El Salvador: PTB y Consumo Real Percápita 1970-1978.	152
35	El Salvador: Estructura de la Situación Migratoria de los Nacidos en El Salvador y Censados en 1971 (5 años y más ) Residencia en 1966.	154
36	El Salvador: Indicadores del nivel de vida Según Departamento (1981-1983 en porcentajes)	156
37	El Salvador: Desplazados según Departamento de Procedencia Zona Metropolitana de San Salvador. Mayo, 1982.	162
38	El Salvador: Población Desplazada a Nivel Nacional, según Departamento al 31 de mayo de 1985.	164
39	Cuadro: Resumen de Daños y Pérdidas (en colones) por Causa de la Violencia Terrorista 1979-1983	168

40	Asistencia a El Salvador del Gobierno de los Estados Unidos e Instituciones Financieras Internacionales (miles de dólares) Septiembre de 1984.	179
----	--	-----

## INTRODUCCION

El Art. 119 de la Constitución Política vigente dice: "Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios". 1/

Esta disposición constitucional se refiere expresamente a considerar de interés social la construcción de viviendas. Es necesario hacer un análisis sobre el contenido de lo que se considera interés social, concepto utilizado en una forma tan amplia, que aún cuando la base fundamental de la sociedad es la familia, la vivienda constituye una necesidad existencial para ella, que debe ser satisfecha, para lograr el bienestar social, cultural y económico de ésta.

---

1/ Folleto de la Constitución Política de la República de El Salvador 1983 y Exposición de Motivos del Proyecto. Publicación 1983.

El concepto es tan general, que el legislador no hizo discriminación alguna, entre el interés social que debe -- existir, para satisfacer las necesidades de amplios sectores de la población, que se encuentran marginados, fuera - de los programas tradicionales de la industria de construcción de viviendas y que no está dirigido para la gente de bajos estratos sociales y de recursos económicos insuficientes, y que a ésta no le permiten satisfacer sus necesidades básicas de salud, alimentación, vestuario, vivienda, educación, etc.

"La construcción de viviendas está tan sujeta a las - fluctuaciones demográficas, que hacen que la demanda de éstas sea inherentemente inestable. La industria que se dedica a la construcción es fuente importante de empleo en los países en desarrollo, como promedio, el sector representa aproximadamente el 5% del total de empleos. Los salarios - del sector de la construcción tienden a variar de acuerdo con los niveles de idoneidad de la mayoría de la fuerza laboral. A medida que la economía crece, el sector gana experiencia y mejora su tecnología." 2/

Es importante indicar que en la industria de la construcción existen dos sectores bien definidos: uno llamado

---

2/ Revista Desarrollo Nacional-América Latina  
Junio-Julio/84

sector formal y moderno dedicado exclusivamente a obras de infraestructura, y otro sector informal constituido por pequeñas empresas, que desarrollan sus actividades en las zonas rurales o en la periferia de ciudades, es este último sector el que está más estrechamente vinculado con la construcción de viviendas, y es el que especialmente podría desarrollar cualquier programa habitacional de los sectores a que se refiere el presente trabajo, necesitando incentivos para que participe en todo programa gubernamental de altos alcances.

Dentro del presente trabajo se han considerado y analizado una serie de variables económicas, que están íntimamente ligadas con el proceso de la industria de la construcción, tales como: producto territorial bruto, inversión, ahorros, interés, deuda externa, salarios, así como recursos para la construcción que son los que se enumeran a continuación: financiamiento, terrenos, equipos, mano de obra, los que se analizan en el desarrollo de este trabajo.

En el Capítulo I, se hace referencia al marco teórico, en el cual se destacan aquellos aspectos que se relacionan con el problema habitacional para los estratos de bajos ingresos, lo cual constituye una necesidad social, a la que debe buscársele una solución que esté acorde con la reali-

dad, haciéndose el análisis de las variables más importantes que afectan e influyen en satisfacer las necesidades de una población urbana creciente que demanda satisfacciones habitacionales.

En el Capítulo II, se hace un análisis de una serie de factores que han incidido en el problema cuantitativo acumulado de la vivienda, los cuales están íntimamente relacionados de tal manera que unos influyen sobre otros, tales como: alto índice de crecimiento demográfico, alta tasa de crecimiento urbano, pobreza y el desempleo existente, escasez de tierras por limitaciones estructurales, institucionales y políticas, y la demanda efectiva de vivienda que deriva de la capacidad y deseo de los miembros de una vivienda privada, con las condiciones esenciales para satisfacer las necesidades básicas de los grupos familiares que carecen de unidades habitacionales.

En este mismo Capítulo II, se hace referencia a la participación que el Estado, por medio de organismos especiales, ha tenido y tiene en el desarrollo de programas habitacionales, los cuales han merecido consideración dentro del desarrollo del tema.

En el Capítulo III, se analizan las principales limitaciones estructurales que han constituido y constituyen -- obstáculo que frenan la utilización de los recursos para -- la construcción de viviendas para los sectores de bajos --

ingresos, dejando miles de familias fuera del alcance del sector formal de la construcción. Entre los factores que inciden en este fenómeno se encuentran: falta de ordenamientos legales para la adquisición de viviendas de estos sectores, limitación del uso de la tierra, destinada ésta a la disponibilidad de la construcción de viviendas de los sectores de bajos ingresos, limitaciones financieras, y la falta de coordinación de las instituciones involucradas en la solución de la problemática habitacional.

En el Capítulo IV se analizan las principales limitaciones coyunturales que afectan el desarrollo de los programas habitacionales destinado a los sectores de bajos ingresos, y que quedan marginados por la falta de capacidad económica que no les permite ser sujetos de crédito, puesto que no existen políticas definidas que hagan posible la solución de estos problemas.

Es de estimar que en este Capítulo se hace referencia a aquellas limitaciones coyunturales que más afectan el desarrollo del crecimiento económico, y que inciden de manera directa en la problemática de la vivienda, pues programas destinados para su desarrollo, son absorbidos por otras limitaciones, como se plantea en el problema del conflicto actual.

En el Capítulo V, se hace un análisis de planes y programas específicos que se consideran que pueden contribuir en parte a la solución del problema habitacional, para los sectores de bajos ingresos, ellos pueden ser: cooperativas de vivienda, viviendas granjas, barriadas de emergencia, y el sistema de ahorro para las clases de bajos ingresos, ya que en la actualidad los ahorros de las instituciones de crédito, y el deseo de reinvertir ganancias para aumentar la formación de capital, que es un importante elemento para entender las formas en que las inversiones del sector privado influyen en la demanda de construcción, debe legislarse, para que parte de este ahorro sea especialmente reinvertido en la ejecución de programas que favorezcan al sector mayoritario de la población que carece de viviendas. Dentro del marco institucional debe crearse un organismo rector de la política habitacional de la vivienda de interés social para los sectores de bajos ingresos marginados en la mayoría de los programas habitacionales, además se hace hincapié en la creación de una tecnología apropiada en que el Estado sea el principal creador de un modelo económico, que proporcione un toque de legitimidad y de carácter científico en la solución de este problema.

En el Capítulo VI, se hace hincapié en que deben formularse estrategias en lo social, político y económico que contribuyan a la solución del problema habitacional, anali

zándose que si bien en los países en desarrollo, la construcción contribuye típicamente del 3 al 8% del producto nacional bruto, y que aunque el grado de consumo alentado por la producción de artículos intermedios resultante de la construcción es difícil de cuantificar, el potencial de ésta en el crecimiento económico es importante, ya que la construcción dentro de la contabilidad nacional se registra como producto final, no registrándose en las tablas de entrada y salida del producto final, que es una estrategia de tipo económico que debe ser analizada, ya que el Estado está obligado de manera potencial, a tratar de resolver el problema habitacional con recursos financieros que no obstaculicen el desarrollo de estos programas de interés social, absorbiendo la tecnología apropiada para hacer más factibles el desarrollo requerido para satisfacer la demanda existente, afectada por el crecimiento poblacional.

Finalmente se presentan las conclusiones a que se ha llegado a través del desarrollo del presente trabajo, y que se consideran que de ser implementadas pueden contribuir a la solución del problema habitacional, que dada la situación actual se agudiza cada vez más, por lo que es necesario hacerle frente con el objeto de aminorar los impactos que las fluctuaciones demográficas, hacen que la demanda de la construcción como se ha dicho sea inherentemente inestable.

Hechas las anteriores consideraciones, la hipótesis general y fundamental a evaluar en el presente estudio, - tiene por objeto comprobar que en el país no ha existido una política habitacional para los sectores marginados, - considerando que este segmento constituye el 65% de la población total, no ha existido asimismo una política definida que rompa con los esquemas tradicionales que han venido operando en el ámbito económico y social, tampoco se le ha prestado la atención prioritaria que el problema de la vivienda necesita, pues, carece de estrategias globales, coherentes, integrales que ayuden a resolver el problema, ni se ha configurado un plan de desarrollo habitacional, con medidas de corto, mediano y largo plazo, pues existe una descoordinación entre los organismos del Estado, que de manera especial deben atender el problema de la vivienda.

CAPITULO I  
MARCO TEORICO

A. El Problema Crónico de la Vivienda para los Sectores de Bajos Ingresos en la Economía Capitalista de Mercado.

El problema de la vivienda en El Salvador tiene implicaciones de tipo económico, político y cultural y está relacionado con cualquier otro aspecto de la problemática social, susceptibles de encuadrarse en medidas positivas tendientes a aliviar los efectos negativos referentes a las condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos.

La vivienda tiene su fundamento en la protección de los derechos sociales, los cuales se apoyan en la tesis de que no es suficiente establecer las libertades y posibilidades de realización humana, sino que deben asegurarse las condiciones sociales que permitan al individuo un auténtico ejercicio de las mismas. El Estado debe asegurar al hombre niveles mínimos de vida que le permitan utilizar su libertad.

Aparte de la base económica, igual nivel de dignidad, posibilitará a la familia humana ejercer su libertad y que

sus miembros se realicen como tales. El problema de la vivienda para las clases de economía débil o de economía de bajos ingresos, se ha hecho más agudo desde principios de siglo y alcanza actualmente situaciones alarmantes, en nuestro país son factores determinantes de ello: el crecimiento demográfico, la estrechez territorial, esto ha obligado al Estado a buscar aquellas medidas adecuadas para paliar en parte estas necesidades, estableciendo diversos programas, que sean tendientes a dotar a las familias de recursos limitados de un techo digno e higiénico que sirva de sede al núcleo fundamental de la sociedad. la familia.

Sin embargo, la experiencia demuestra que la tarea de habilitación de vivienda adecuada para el creciente grupo social no puede ni debe dejarse únicamente en manos del Estado. Cada ciudadano, cada empresa, cada trabajador y cada ser humano deben concientizarse del problema y de los efectos que una política habitacional inadecuada tiene sobre el entorno social, ecológico y político de la raza humana.

Hay otros factores determinantes, además de los señalados, como la migración de las áreas rurales a los centros urbanos, la centralización de los sectores industriales en las ciudades, especialmente en la capital, el alto costo de los materiales de construcción, el desempleo, el bajo índice de ingreso per cápita, el costo elevado de las tierras para programas habitacionales, así como los altos costos que repre-

senta una urbanización, agudizan el problema crónico de la vivienda.

Si bien hay una demanda considerable para esta clase de viviendas, hay poco interés de las empresas, ya que estas no obtienen el máximo de utilidades que ellas programan y además el usuario de la vivienda para los sectores de bajos ingresos no constituyen sujeto de crédito.

En la economía capitalista de mercado "que es aquélla donde los recursos se dejan a ser distribuidos por la operación de la oferta y la demanda" 3/ la construcción de vivienda para los sectores de bajos ingresos no puede ser satisfecha, ya que las medidas puestas en práctica no permiten el desarrollo de políticas definidas que satisfagan y beneficien a los sectores mencionados, porque estos como antes se ha expresado, no son sujetos de crédito por su baja capacidad económica, y aún cuando hay una demanda potencial para esta clase de vivienda, los beneficios o utilidades que obtendría la industria de la construcción de vivienda de este tipo, no representa un incentivo y se carece de políticas planificadas dentro del marco institucional,

---

3/ Brand, Salvador Oswaldo, Diccionario de las Ciencias Económicas y Administrativas, Impresora Salvadoreña, enero 1978.

ya que en ellas sus políticas están encaminadas a satisfacer los sectores de mayores ingresos, percibiendo con ello altas utilidades.

En las últimas tres décadas el problema social y económico de los sectores de bajos ingresos en El Salvador, se ha agudizado por diferentes factores: económicos, (deseempleo, salarios bajos, alto costo de la vida y otros), sociales, educativos, culturales, psicológicos, de salud, de ambiente familiar, etc., lo cual ha hecho que estos sectores se vean afectados en sus condiciones de vida.

Aún cuando antes del período señalado se han dado condiciones de marginalidad, esta situación se ha incrementado por causas como el crecimiento demográfico, la migración de las áreas rurales a urbanas ante un incipiente crecimiento económico que ha alentado a estos sectores a buscar mejores condiciones de vida en las poblaciones de mayor incentivo económico; y últimamente, el fenómeno de los desplazados originado por la situación política actual.

Las soluciones habitacionales que han satisfecho las necesidades de estos sectores en lo que respecta a vivienda han sido los mesones, los tugurios y las colonias ilegales.

Los mesones han sido la primera solución habitacional a la que han recurrido los sectores marginados, aún hoy en día constituye una de las formas de resolver el problema de

la vivienda, la ley de Inquilinato actualmente en vigencia contempla los arrendamientos de las piezas de mesones, siendo estos: "toda casa, sea cual fuere su nominación o calificación científica o vulgar que tenga por lo menos cuatro piezas destinadas especialmente para ser arrendadas o subarrendadas separadamente a grupos familiares o a individuos y cuyos servicios, accesorios o dependencias sean comunes!" 4/

En lo referente a esta solución habitacional, la población de bajos ingresos en el área metropolitana de San salvador (AMSS), Santa Ana, Sonsonate y San Miguel, en lo que respecta a los mesones, el porcentaje es más elevado en Santa Ana, siguiéndole San Miguel, San Salvador y Sonsonate, respectivamente, con 97.02, 94.67, 93.63 y 88.89. 5/ (Veáse Cuadro N°1).

En lo que se refiere al nivel de ingresos de las familias que habitan en mesones para el AMSS, Santa Ana, Sonsonate y San Miguel, se ha obtenido un promedio mensual de

---

4/ Recopilación de Leyes. 1983 Pág.113. Decreto 188. Directorio Cívico Militar de El Salvador.

5/ Demanda efectiva para vivienda de bajo costo en el área metropolitana de San Salvador y tres ciudades secundarias, informe final, abril 1984. Ministerio de Obras Públicas - PRONAVI-AID.

CUADRO No. 1

DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS POR REGIMEN DE TENENCIA  
(Porcentajes)

	Vivienda Unifamiliar	Mesón	Tugurio	Censo/71
<b>AMSS</b>				
Propietario	30.00	4.45	18.03	23.49
Propietario pagando	14.61	0.00	0.82	16.94
Alquilando	40.76	93.63	30.33	45.65
Ocupante gratuito	14.84	0.64	46.72	13.92
Otros	0.77	1.27	4.10	-
	Colonia Ilegal	Mesón	Tugurio	Censo/71
<b>SANTA ANA</b>				
Propietario	13.43	1.49	45.16	24.50
Propietario pagando	2.99	1.49	-	4.30
Alquilando	77.61	97.02	3.23	45.70
Ocupante gratuito	5.97	-	50.00	25.90
Otros	-	-	1.61	-
<b>AMSO</b>				
Propietario	25.68	1.59	1.59	23.00
Propietario pagando	4.05	3.17	3.17	6.42
Alquilando	51.35	88.89	11.11	36.63
Ocupante gratuito	14.87	6.35	82.54	33.95
Otros	4.05	-	1.59	-
<b>SAN MIGUEL</b>				
Propietario	41.43	1.33	35.19	42.89
Propietario pagando	2.85	-	1.85	5.15
Alquilando	32.86	94.67	7.41	32.09
Ocupante gratuito	21.43	4.00	50.00	19.87
Otros	1.43	-	5.55	-

FUENTE: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS- PRONAVI-AID.

¢ 639.07, ¢ 501.04, ¢ 434.22 y ¢ 530.30, respectivamente.<sup>6/</sup>  
(Véase Cuadro No.2).

De acuerdo a observaciones realizadas se pudo constatar que en barrios de la ciudad capital, como: Candelaria, San Jacinto, La Vega, El Calvario, Santa Anita, San Esteban y otros sectores, en los mesones no solo habitan gente de escasos recursos económicos, sino que también gente con un nivel de vida más alto, con mayores ingresos, con acervo cultural e ideológico superior, y relacionadas más con la clase media, pero el mayor porcentaje lo representan el -- sector que es objeto del presente estudio.

Entre las soluciones habitacionales que los estratos de bajos ingresos han utilizado para satisfacer sus necesidades de vivienda ha sido el tugurio que constituye los -- asentamientos que representan en mayor proporción la marginalidad urbana, los que están ubicados en su mayoría en las pendientes de las quebradas, a la orilla de caminos y carreteras y que están constituidas por aglomeraciones de viviendas constando de una sola habitación de escasas dimensiones construidas con desechos de cartón, madera, lámina, ladrillo, etc.

De acuerdo a la tenencia de la vivienda, la mayor parte de la población marginada se ubica en este tipo de asen-

---

<sup>6/</sup> Ibid.<sup>5/</sup>pág. 46 -

CUADRO No. 2  
PROMEDIOS Y MEDIANAS DEL INGRESO FAMILIAR  
(Colones)

	Vivienda Unifamiliar	Mesón	Tugurio
AMSS			
Promedio	695.13	639.07	499.86
Mediana	572.33	479.83	432.80
Moda	450.00	350.00	350.00
	Colonia Ilegal	Mesón	Tugurio
SANTA ANA			
Promedio	387.95	501.04	126.14
Mediana	339.54	439.02	73.73
Moda	350.00	350.00	50.00
AMSO			
Promedio	512.55	434.22	325.33
Mediana	473.49	350.07	286.48
Moda	350.00	300.00	350.00
SAN MIGUEL			
Promedio	448.82	530.30	312.79
Mediana	407.75	429.25	272.25
Moda	250 y 450	350.00	250.00

FUENTE: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS- PRONAVI-AID.

tamientos, tanto en San Salvador, así como también en las ciudades de Santa Ana, Sonsonate y San Miguel.

El ingreso familiar es menor que el de las personas que habitan en los mesones, lo cual hace más precarias las condiciones de vida en este sector, siendo para San Salvador, Santa Ana, Sonsonate y San Miguel, de  $\text{Q}499.86$ ,  $\text{Q}126.14$ ,  $\text{Q}325.33$  y  $\text{Q}312.79$ , promedio mensual respectivamente.

#### B. Situación Económica Anterior al Período 1980-1985.

Para analizar la situación económica de El Salvador, es necesario considerar variables básicas que contribuyen a determinar las políticas seguidas por el Estado en la solución de los problemas sociales, políticos, económicos y de otro orden.

Los indicadores económicos fundamentales que se reflejan en el período 1975-1980 (Veáse Cuadro 3), en lo que se refiere a sus tasas de crecimiento, presentaron el siguiente comportamiento: el Producto Interno Bruto experimentó una reducción en el año 1976, agudizada en 1980, alcanzando la cifra de -9.0; el Producto Interno Bruto por habitante presentó un comportamiento similar, ya que en el año 1980 bajó a -11.6; en cuanto al Ingreso Bruto durante el período analizado, si bien en los tres primeros años venía incrementándose, en los años siguientes comenzó a deteriorarse hasta alcanzar un nivel dramático de -11.9.

La población durante el período en referencia mantuvo un significativo crecimiento, a tal grado, que se considera que las necesidades del país, en especial lo referente a vivienda, aumentaron, pues de 4.1 millones de habitantes en 1975 aumentó a 4.8 en 1980.

Los indicadores del sector externo en lo que respecta al saldo de comercio de bienes y servicios y el saldo de la cuenta corriente reflejaron una tendencia negativa, acentuándose grandemente en el año de 1978, en que se alcanzaron cifras de -234 y -249, respectivamente. Esta situación ha experimentado en los últimos años un leve mejoramiento, pero siempre en niveles de deterioro. En lo referente a las reservas internacionales, estas tuvieron un comportamiento positivo en los primeros cuatro años, pero en el año 1979 su descenso fue sumamente drástico con una cifra de -128 conservando esta tendencia situándose en 1980 con una cifra de -69, que se considera sumamente peligrosa en la determinación de un proceso inflacionario acelerado, motivado por una devaluación obligada, tanto de origen externo como interno.

El conflicto político a que se vio sometido El Salvador en 1980, de características complejas influyó en el desarrollo de las políticas económicas, lo que hizo el impacto de tal hecho fuera mayor, de tal manera que el panorama de anormalidad observado, llegara al extremo de relegar a segundo plano el análisis de las principales tendencias, ello por carecer de datos

e información que fuera confiable, llegándose hasta dudar acerca de la importancia de los hechos económicos, momentos en los cuales la existencia física de muchos salvadoreños era una honda preocupación real que se vivió dentro de un quehacer de grandes tensiones.

La situación socio-política anormal del país produjo la pérdida de muchas vidas, habiéndose además agudizado la polarización entre las distintas fuerzas sociales. En el aspecto económico se sufrió un deterioro productivo, ya que por una parte la agricultura se vio afectada, exceptuándose de ello el proceso de la Reforma Agraria impulsado por el Gobierno, viéndose afectada por otra parte la inversión privada, operándose la fuga de capitales, así como la migración al exterior de empresarios y además el impacto causado por los daños materiales ocasionados a la estructura física de las empresas.

Es importante analizar las importaciones de bienes, en lo que se refiere a materiales de construcción (véase cuadro 4). De 1978 a 1980 ha habido una reducción en el valor de las importaciones, puesto que de 77 millones en el primer año mencionado se redujo a 61 millones de dólares en 1980, en cuanto a las tasas de crecimiento también se presentó una reducción, especialmente en 1979 y 1980 en los cuales fueron negativas, siendo más aguda la reducción en 1980, ya que fue de -15.6.

CUADRO No. 4

EL SALVADOR: IMPORTACIONES DE BIENES, CIF

	MILLONES DE DOLARES				COMPOSICION PORCENTUAL		TASAS DE CRECIMIENTO		
	1977	1978	1979	1980 (a)	1970	1980 (a)	1978	1979	1980 (a)
<u>Total</u>	<u>929</u>	<u>1 028</u>	<u>1 021</u>	<u>1 023</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>10.7</u>	<u>- 0.7</u>	<u>0.1</u>
Bienes de consumo	231	266	268	327	33.4	32.0	11.5	0.6	22.1
Duraderos	56	62	53	35		3.5	11.4	-14.7	-33.6
No duradero	175	204	215	292		28.5	16.6	5.2	36.0
Bienes intermedios	469	494	546	578	48.9	56.4	5.3	10.7	5.7
Petróleo y combustibles	71	83	122	168	1.2	16.3	17.0	46.7	37.3
Materiales de construcción	398	77	72	61	47.7	6.0	3.2	- 5.6	-15.6
Otros		344	352	349		34.1		5.4	- 1.0
Bienes de capital	229	268	207	118	17.7	11.6	17.1	-22.8	-42.9

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de Reserva de El Salvador.

(a) Cifras preliminares

El incremento de las compras al exterior en 1980, no ofreció ningún movimiento significativo como lo fue en el año anterior, las importaciones de materias primas distintas del petróleo y a las de bienes de capital, no fue tan oportuno con la evolución general de la economía.

Debido a las condiciones socio-políticas los empresarios del sector construcción mostraron su abstención transitoriamente cada vez mayor en esta actividad; las autorizaciones para este sector se restringieron, desde finales del año anterior al señalado, afectando tanto a la construcción de viviendas como de instalaciones comerciales e industriales, llegándose en el año de 1980, a la inactividad en las obras de construcción, las cuales se fueron paulatinamente paralizando.

La adversidad de las circunstancias anteriores, fue incrementándose con una disminución de la disponibilidad de financiamiento para la construcción de viviendas de interés social, lo que dio por resultado que a pesar del esfuerzo realizado por el sector público para desarrollar los programas de inversión así como el interés de éste de dotar al sector privado de capital financiero que reactivaran ese sector, el producto de la construcción declinó 15%; lo cual originó una tendencia descendente ya observada.

A pesar de los esfuerzos realizados en 1980 por el Poder Ejecutivo, al aprobar los presupuestos para canalizar fondos

oficiales en la construcción de viviendas de interés social, por cantidades de 89 y 20 millones de colones asignados respectivamente al Fondo Social para la Vivienda y a la Financiera Nacional para la Vivienda, coordinando estos planes también para la rehabilitación del deterioro de las áreas urbanas, se sufrió la misma declinación señalada anteriormente. A pesar de ello, la reducción de la actividad de la construcción no pudo evitarse, ya que una proporción considerable del presupuesto del Plan Nacional de Emergencia, se destinó a la realización de distintas actividades de obras públicas con el fin de beneficiar la ocupación y a las empresas dedicadas a la generación productiva de la construcción.

En el cuadro 5 se analizan los principales indicadores económicos de los años 1978-1984, que se refieren a los indicadores económicos básicos, indicadores económicos de corto plazo y a los indicadores económicos del sector externo.

En cuanto a los primeros indicadores, estos comprenden el producto interno bruto a precios de mercado, la población y el producto interno bruto por habitante.

El producto interno bruto a precios de mercado de 1981 a 1983, manifestó una reducción que luego fue superada en 1984, ya que de acuerdo a la tasa de crecimiento se incrementó en 1.5%, en lo que respecta a la población su comportamiento ha sido siempre creciente ya que de 4.84 millones de habitantes en 1981 pasó a 4.93 millones de habitantes en 1984, dato que es importante analizar por las repercusiones que

CUADRO No.5

EL SALVADOR:	PRINCIPALES INDICADORES		ECONOMICOS					
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
A. Indicadores económicos básicos								
Producto Interno bruto a precios de mercado (Millones de dólares de 1970)	2316	2276	2079	1906	1800	1787	1814	
Población millones de habitantes	4.52	4.66	4.76	4.81	4.88	4.91	4.93	
Producto Interno por Habitante (Dls. de 1970)	512	489	437	394	369	364	367	
Tasas de Crecimiento.								
E. Indicadores económicos de corto plazo.								
Producto Interno Bruto	6.4	-1.7	-8.7	-8.3	-5.6	-0.7	1.5	
Producto Interno Bruto por habitante	-3.2	-4.6	-10.6	-9.8	-6.5	-1.3	0.8	
Ingreso Nacional Bruto por habitante	-3.7	-4.7	-13.3	-11.0	-7.5	-2.8	2.3	
Tasa de Desocupación		6.7	16.1	25.0	30.0			
Precios al Consumidor								
Diciembre a Diciembre	14.6	14.5	18.6	11.6	13.4	14.8	9.8	
Variación Media Anual	13.3	13.9	17.4	14.7	11.7	13.1	11.7	
Sueldos y Salarios reales.	-5.9	1.7	-6.1	-12.9	-10.5	-11.7	-10.9	
Dinero	9.9	21.6	7.2	-0.8	4.7	-1.5	-17.3	
Ingresos corrientes del gobierno	-13.1	18.3	-14.4	6.4	0.3	13.7	19.3	
Gastos Totales del gobierno	12.2	12.8	17.6	13.3	4.6	50.0	-10.1	
Deficit fiscal gastos totales del gobierno	11.3	7.0	32.3	36.4	39.0	53.8	38.7	
Deficit fiscal Producto Interno Bruto	1.7	1.1	5.6	7.3	7.9	15.1	8.5	
Valor Corriente de las Exportaciones Bienes y - Servicios.	-15.2	37.1	-4.0	-23.9	-11.0	7.3	1.4	
Valor Corriente de las Importaciones Bienes y - Servicios.	12.9	3.9	-6.8	-0.8	-10.4	3.0	8.9	
Relación de precios del Intercambio de Bienes y - Servicios.	-24.0	-4.9	12.5	-8.7	-2.9	-10.3	7.6	
Millones de Dolares.								
C. Sector Externo								
Saldo de Comercio de Bienes y Servicios.	-285	10	45	-237	-218	-190	-273	
Pago Neto de Utilidades e Intereses	-60	-77	-94	-100	-129	-196	-176	
Saldo de la Cuenta Corriente.	-292	15	-1	-272	-271	-239	-309	
Saldo de la Cuenta Capital	-348	-149	-74	223	212	418	316	
Variación de las Reservas Internacionales	57	-128	-69	-43	.27	41	7	
Deuda Externa Global Desembolsada.		939	1176	1471	1710	1891	1968	

FUENTE: CEPAL: Sobre la base de cifras oficiales.

esto tiene en variables como el empleo, la vivienda, la al  
imentación, la salud, etc. Por otra parte el producto inter-  
no bruto por habitante presentó un comportamiento similar  
al producto interno bruto. Las tasas de crecimiento de los  
indicadores económicos de corto plazo, a excepción de los -  
sueldos y salarios reales y de los gastos totales del go--  
bierno        presentaron una recuperación para 1984.

Los indicadores del sector externo señalan un comportam  
iento negativo, tal es así que la deuda externa global de-  
sembolsada aumentó en 1984, notándose con ello una expansión  
en materia salarial, crediticia y del gasto público, consi-  
derándose que ello agravó más el desequilibrio ya existente.

Se explica la pequeña recuperación del producto por fac  
tores, tales como el período electoral de 1984, que culm  
naron con la instalación de un gobierno civil, el cual propu  
so programas de políticas económicas con tendencias expansio  
nistas, dándole variación a la expectativa mantenida en los  
años anteriores. Agentes económicos privados respondieron po  
sitivamente en la colaboración de la inversión creciendo és-  
ta en 4%. Tal mejora se realizó posiblemente por haberse --  
programado el inicio de negociaciones entre el gobierno y la  
oposición armada.

113211  
113211-113211

## EL SALVADOR: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 (a)
<u>Indicadores económicos básicos</u>						
Producto interno bruto a precios de mercado (millones de dólares de 1970)	1 974	2 052	2 172	2 268	2 231	2 030
Población (millones de habitantes)	4.1	4.3	4.4	4.5	4.7	4.8
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	476	481	494	501	479	423
<u>Tasas de crecimiento</u>						
<u>Indicadores económicos de corto plazo</u>						
Producto interno bruto	5.6	4.0	5.9	4.4	-1.6	-9.0
Producto interno bruto por habitante	2.5	1.0	2.8	1.4	-4.4	-11.6
Ingreso bruto (b)	5.5	9.2	11.1	0.3	-1.6	-11.9
Relación de precios del intercambio de bienes y servicios	1.3	29.9	24.5	-15.0	-3.2	-12.6
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	15.5	38.3	34.6	-10.5	29.0	-15.6
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	6.4	24.5	28.5	13.5	4.2	-10.5
Precios al consumidor						
Diciembre a diciembre	15.1	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6
Variación media anual	19.1	7.0	11.8	13.3	15.9	17.4
Dinero	16.4	41.4	7.8	9.9	21.5	7.4
Sueldos y salarios (c)	-.-	-.-	-3.2	-3.4	-5.4	-.-
Tasa de desocupación (d)	-.-	-.-	-.-	5.1	6.7	16.8
Ingresos corrientes del gobierno	19.3	40.2	45.8	-13.1	18.3	-15.3
Gastos totales del gobierno	19.5	33.9	17.5	12.2	12.8	16.0
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno (d)	11.9	7.7	-14.5(e)	11.3	7.0	32.0
<u>Millones de dólares</u>						
<u>Sector externo</u>						
Saldo del comercio de bienes y servicios	-79	-12	29	-234	2	-63
Saldo de la cuenta corriente	-95	-11	21	-249	-24	-95
Variación de las reservas internacionales	34	85	32	40	-128	-69
Deuda externa (f)	242	280	280	339	398	468

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de Reserva de El Salvador.

(a) Cifras preliminares

(b) Producto interno bruto más efecto de la relación de precios de intercambio.

(c) Sueldos y salarios reales

(d) Desocupación

La economía internacional, sobre todo la de Estados Unidos de Norteamérica, ejerció su influencia en nuestra economía, lo cual se reflejó en un incremento del 8% en el índice de la relación de precios de intercambio. Relación que se da al comparar el valor de las exportaciones con el valor de la importaciones realizados por nuestro país. En el período 1978-1984, se observa un comportamiento negativo de dicha relación durante casi todo el período, mejorándose únicamente en los años 1980 y 1984 en que se alcanzó una relación de intercambio de 12.5 y 7.6 respectivamente, lo cual pudo haberse debido a esfuerzos que en ese tiempo se hicieron por exportar mayores volúmenes de bienes y servicios o los mismos y similares volúmenes a mejores precios, lo que en definitiva viene a repercutir en forma favorable en las reservas internacionales netas. En otras palabras cuando más deteriorada está esa relación más peligro existe de no contar con disponibilidades monetarias en términos de divisas para obtener todos aquellos artículos del sector externo que satisfacen las necesidades básicas tanto de consumo y fundamentalmente de producción.

El apoyo proporcionado por la Comunidad Financiera Internacional, especialmente por Estados Unidos, fue altamente significativo, el cual propició una importante inyección de nuevos recursos a la economía, incrementando su ca

pacidad de importar, lo cual dio como resultado el incremento de la oferta y la demanda globales. Si hubo disminución en los ingresos netos de capital, también se operó un mayor volumen de transferencia unilaterales recibidas del exterior, lo cual hizo posible cubrir sino en su totalidad por lo menos en parte el costo de las medidas de políticas económicas sustentadas a lo largo del año, así como también sufragar los considerables gastos ocasionados por la guerra.

En el cuadro 6 se presentan los componentes de la oferta y demanda global y el comportamiento que han tenido de 1978 a 1980.

En cuanto a la demanda global con excepción de los gastos públicos, todos los componentes de la demanda interna disminuyeron notoriamente por segundo año consecutivo en tanto que el volumen de las exportaciones se redujo por primera vez en más de diez años.

El menoscabo sufrido en 1979 por la inversión bruta interna fue de un 30% en 1980. Ello se debió a la contracción de casi 38% de la inversión privada fija, así como la acentuada reducción de los inventarios, reflejando en esa forma el alto grado de incertidumbre existente en el sector privado originado por los acontecimientos político-so

CUADRO 6  
EL SALVADOR: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de dólares a precios de 1970			Composición Porcentual		Tasas de Crecimiento		
	1978	1979	(a)	1970	(a)	1978	1979	(a)
			1980		1980			1980
<u>Oferta Global</u>	<u>2872</u>	<u>2791</u>	<u>2452</u>	<u>116.8</u>	<u>120.8</u>	<u>5.1</u>	<u>-2.8</u>	<u>-12.1</u>
Producto interno bruto a precios de mercado	2268	2231	2030	100.0	100.0	4.4	-1.6	-9.0
Importaciones de bienes y Servicios (b)	604	560	422	16.8	20.8	8.0	-7.4	-24.7
<u>Demanda Global</u>	<u>2872</u>	<u>2791</u>	<u>2452</u>	<u>116.8</u>	<u>120.8</u>	<u>5.1</u>	<u>-2.8</u>	<u>-12.1</u>
<u>Demanda interna</u>	<u>2478</u>	<u>2324</u>	<u>2072</u>	<u>99.8</u>	<u>102.1</u>	<u>5.8</u>	<u>-6.2</u>	<u>-10.8</u>
Inversión bruta interna	553	494	344	13.2	16.9	3.9	-10.6	-30.4
Inversión bruta fija	524	473	374	12.0	18.4	10.3	-9.7	-21.0
Pública	165	166	183	2.8	9.0	-0.4	0.9	10.0
Privada	359	307	191	9.2	9.4	16.0	-14.6	-37.8
Variación de las existencias	29	21	-30	1.2	1.5	-	-	-
Consumo Total	1925	1830	1728	86.6	85.2	6.4	-4.1	-5.5
Gobierno General	279	290	302	10.7	14.9	9.6	4.1	4.3
Privado	1646	1540	1426	75.9	70.3	5.9	-6.5	-7.4
Exportaciones de Bienes y Servicios (b)	394	467	380	17.0	18.7	1.1	18.5	-18.7

FUENTE: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de Reserva de El Salvador.

(a) Cifras preliminares

(b) Las cifras sobre importaciones y exportaciones de bienes y servicios se obtuvieron del balance de pagos en dólares corrientes, convertidos a valores constantes de 1970 mediante índices de precios calculados por la CEPAL para dicho efecto.

ciales.

La creciente fuga de capitales, así como el desplazamiento de muchas empresas industriales a otros países, fue originado por los acontecimientos señalados anteriormente; el fenómeno que se dio en 1979 ocasionó un descenso en el valor de la inversión privada a un nivel igual al de los siete años anteriores.

Otra de las variables afectadas por esa situación fue el consumo privado que disminuyó por segundo año consecutivo, cayendo el nivel por habitante al sustentado para 1964. En esa disminución influyeron los factores siguientes: la contracción económica general que agravó el desempleo; las tensiones inflacionarias que afectaron la capacidad de comprar de un considerable sector de la población y por último, la actitud de racionalización del gasto ante la incierta situación económica del país, siendo su incidencia más notable en los estratos de ingresos altos y medios.

Los renglones de consumo que se vieron más afectados por este último factor fueron los de carácter suntuario, ya que los de consumo esencial no sufrieron reducción debido a la circunstancia especial de los resultados satisfactorios de la cosecha de granos básicos.

En el cuadro 7 se presentan los componentes de la oferta y demanda global y el comportamiento que han tenido de 1982

a 1984.

La demanda interna absorbió básicamente la oferta global, ya que el quantum de las exportaciones se contrajo el 7%. El bajo papel de éstas se atribuye a las dificultades que experimentó la producción de café y algodón concentrados sus cultivos en las zonas conflictivas, así como la baja en los precios internacionales de estos productos. También se contrajo la exportación de servicios. La demanda interna fue más activa debido a la expansión del consumo público y privado. El primero se debió a la influencia ejercida por el incremento operado en el gasto corriente de carácter militar, en cuanto al segundo por el progresivo aumento de las remesas provenientes del exterior, así como la moderada recuperación de los salarios reales urbanos.

Las actividades productivas especialmente las comerciales y manufactureras, vieron incrementados sus inventarios debido a una mayor disponibilidad de divisas para la importación de bienes intermedios y de capital.

La acción de los agentes económicos en la formación de capital se modificó marginalmente debido a la reactivación productiva y al mayor flujo de recursos provenientes del exterior.

Desde los inicios del conflicto armado la inversión fija se mantuvo a niveles inferiores, expandiéndose posteriormente más del 4% en términos reales, consolidándose en esa for-

CUADRO No.7  
EL SALVADOR: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de Dólares a precios de 1970			Composición porcentual			Tasas de Crecimiento			
	1982	1983	1984 <sup>a/</sup>	1975	1980	1984 <sup>a/</sup>	1981	1982	1983	1984 <sup>a/</sup>
Oferta Global	2130	2123	2163	118.8	119.4	119.3	- 7.4	- 7.3	- 0.3	1.9
Producto interno bruto a precios de mercado	1800	1787	1814	100.0	100.0	100.0	- 8.3	- 5.6	- 0.7	1.5
Importaciones de bie- nes y servicios	300	336	349	18.8	19.4	19.3	- 3.1	-15.5	1.7	3.9
Demanda Global	2130	2123	2163	118.8	119.4	119.3	- 7.4	- 7.3	- 0.3	1.9
Demanda interna	1833	1783	1846	100.2	99.5	101.8	- 5.1	- 6.6	- 2.8	3.6
Inversión bruta interna	234	240	256	16.9	13.8	14.1	- 3.9	-15.0	2.3	6.8
Inversión bruta fija	236	240	250	18.4	14.2	13.8	-10.8	-10.6	1.7	4.4
Construcción	108	110	104	-	6.3	5.7	-16.0	- 2.2	2.0	-5.3
Maquinaria	128	130	146	-	7.9	8.1	- 6.6	-16.7	1.5	12.6
Pública	116	118	123	6.7	7.5	6.8	- 7.5	-19.7	1.5	5.0
Privada	120	122	127	11.7	6.7	7.0	-14.5	0.3	1.9	3.8
Variación de existencias	- 2	-	6	- 1.5	-0.4	- 0.3				
Consumo Total	1599	1543	1590	83.3	85.7	87.7	- 5.3	- 5.2	- 4.5	3.1
Gobierno General	278	257	268	10.6	13.1	14.8	3.5	- 1.6	- 7.6	4.6
Privado	1321	1286	1322	72.7	72.6	72.9	- 6.2	- 5.9	- 2.6	2.8
Export. Bienes y Servicios	297	340	317	18.6	19.9	17.5	-19.1	-11.5	14.8	-7.0

FUENTE: CEPTAL, sobre la base de cifras del Bco. Central de Reserva de El Salvador.

<sup>a/</sup> Cifras preliminares. Las cifras sobre exportaciones e importaciones de Bienes y Servicios se obtuvieron del balance de pagos en dólares corrientes convertidos a valores constantes de 1970 mediante índices de precios calculados por CEPAL para dicho efecto.

ma su comportamiento con respecto al año anterior. A pesar de la capacidad ociosa de la industria privada fue necesario sustituir ciertos activos fijos obsoletos. Asimismo el sector público aumentó sus inversiones con el objeto de reponer daños ocasionados en la infraestructura por actos de sabotaje. El sector agropecuario fue menos beneficiado en cuanto a la asignación de recursos, especialmente en lo que respecta al cultivo del café. La industria de la construcción y la vivienda fueron afectadas por la falta de inversiones.

La construcción presentó dentro del marco del desarrollo de la economía el comportamiento siguiente: persistencia en la baja actividad del sector (-5.3%), repercutiendo esto en el nivel de empleo y de la economía en su conjunto debido al efecto multiplicador que la construcción tiene sobre otros sectores económicos. Esto indica que la deteriorada situación de la industria de la construcción es producto de la asignación de recursos para la formación de activos fijos.

Como ya se ha expresado el sector público fue afectado al mantener gastos considerables en la reparación de daños, frenándose las obras públicas por las condiciones imperantes en la economía, determinadas por la gravedad de la situación en las finanzas públicas.

Debido a los bajos niveles de actividad de los últimos años, se ha contraído notablemente la inversión privada en obras tanto industriales como de servicio. Algo similar ocurre en el caso de la vivienda; un buen número de edificaciones se encuentran desde hace años suspendidas en diversos grados de avance. Por otro lado, las condiciones generales en materia de ingreso de la población han dificultado la comercialización de las construcciones terminadas. Se estima que en 1984 el inventario de viviendas de alto costo mantenía inmovilizado unos ciento veinticinco millones de colones y en el sistema financiero alrededor de cincuenta millones de dólares, lo que afectaba principalmente al sistema de ahorro y préstamo.

### C. Crecimiento y Desarrollo Económico

Los conceptos de crecimiento y desarrollo económico merecen especial atención en el análisis del enfoque planteado, ya que la industria de la construcción está íntimamente relacionada con otros sectores de la economía, por lo que es importante analizar los efectos que ciertas variables económicas tienen sobre el sector formal o informal de esta industria, y para tener un panorama general del caso salvadoreño.

Existen diferentes concepciones sobre crecimiento y desarrollo económico, según el análisis efectuado por los economistas que hacen énfasis en ciertas variables que ellos consideran como de mayor importancia, conceptos que siguen dis-

cutiéndose.

El primero de estos conceptos señala que el crecimiento de una economía nacional se define por lo general como multiplicación constante de la productividad total de bienes y servicios expresada en la productividad per cápita la cual está acompañada generalmente por determinados cambios estructurales claramente reconocidos en la economía y en la sociedad.

Al hacer un análisis del concepto anterior se observa el fenómeno de las transferencias estructurales de la agricultura a la industria y como consecuencia a la construcción de desplazamientos de la actividad económica y población activa del campo a la ciudad, así como el crecimiento de la ciencia y la tecnología que se manifiesta tanto en la técnica de producción como en aquellos que se refieren a la salud y a la mortalidad. Este concepto en los últimos años se viene considerando como un proceso que se le ha dado el nombre de modernización, que da lugar a cambios tanto en la conducta individual, social y política repercutiendo esto en la organización de la sociedad.

El desarrollo económico "es un crecimiento en condiciones de estructura cambiante. Es la transición de una estructura de productividad por habitante relativamente baja a una productividad por habitante relativamente alta y ambas permiten utilizar como medida de desarrollo económico el ingreso

real per cápita combinado con la distribución del ingreso". 7/

A la par del anterior concepto podemos tomar el de subdesarrollo: "un país subdesarrollado es aquel en que la cantidad y la calidad de su fuerza de trabajo, así como los otros medios de producción no permiten utilizar a su población económicamente activa con un grado de productividad de acuerdo con el nivel de la técnica avanzada de la época, debido a las relaciones de producción existentes, resultantes de la estructura socio-económica generada en su proceso histórico". 8/

Expuestos los anteriores conceptos, se procede a realizar un análisis sobre la relación que existe entre la industria de la construcción y el crecimiento económico del país, ya que ésta permite satisfacer los objetivos y requisitos de desarrollo, facilitando la industrialización mediante estrategias que favorecen la inversión monetaria, la provisión de necesidades básicas y los esquemas de generación de empleo concebidos para lograrlo.

Los ingresos per cápita crecen en menor proporción que la actividad de la construcción, por otra parte cada baja

---

7/ Escobar, Jorge Alberto. Desarrollo Económico y la Política para el Desarrollo. Universidad de El Salvador, 1963.

8/ Ibid, Cita 7/

en la economía afecta más a la construcción que a otros campos, es tal su importancia en la formación de capital fijo, ya que aporta del 40 al 70% en la mayoría de los países en desarrollo, creando la infraestructura necesaria para el transporte, abastecimiento de agua y energía eléctrica, comunicaciones, tratamiento y eliminación de residuos, además de contribuir a la construcción de viviendas y otras estructuras para actividades económicas y sociales, así como en la actividad industrial a través de fábricas e instalaciones de procesos industriales.

También se hace referencia a que la industria de la construcción constituye una fuente importante en la generación de empleo, además hay que considerar que existe una variedad en los salarios del sector de la construcción debido a que varían de acuerdo a la especialidad del trabajador, el consumo de bienes intermedios es difícil cuantificar, pero sí reviste importancia por cuanto su estímulo contribuye al crecimiento económico.

#### D. Reformas Políticas, Sociales y Económicas en Períodos Anteriores y en el Marco de la Coyuntura 1980-1985.

En el período que se estudia, la importancia de las influencias políticas, han sido decisivas para afectar el desarrollo económico y social del país, y han provocado una situación que tiene antecedentes que datan desde hace más de cincuenta años, lo cual ocasiona un proceso lento para cambiar el panorama estructural, ya que los grupos

tradicionales de ideología conservadora tratan de ejercer presión no solo sobre el poder político, sino que también luchan por mantener las estructuras que actualmente persisten y que han perdurado en todo este ciclo coyuntural.

En 1950, se promulga la Constitución Política, base fundamental imperante en esa fecha, que utiliza por primera vez el concepto de función social y además el régimen económico que contempla. Hace caracterizar el interés del Estado por enfrentar los agudos problemas socio-políticos y económicos que éste tiene que resolver en un plano de justicia social.

Durante la década del 50-60 la economía salvadoreña tuvo un auge originado por el aprovechamiento de la expansión del mercado internacional y, a la mejora de las relaciones de intercambio especialmente en los precios del café. Esta situación bonancible, el Estado no la supo aprovechar a través de las recaudaciones del impuesto a las exportaciones, orientando las inversiones públicas hacia la satisfacción de las necesidades sociales de la clase baja; y por el contrario, permitió que las divisas obtenidas se fugaran a través de importaciones de artículos suntuarios, viajes al exterior, construcción de resi-

dencias de lujo, etc., por lo que no hubo una justa redistribución de los grandes beneficios obtenidos o sea del ingreso.

Es además, que al comienzo de los años sesenta los grupos industrializados para no enfrentarse a la necesidad de modificar las estructuras agrarias, centroamericanizaron sus mercados, experimento que por lo frágil y errático de su estructuración apenas resistió menos de una década de funcionamiento. El proceso integracionista, formulado sobre las bases del Mercado Común Centroamericano, fue afectado por dos problemas fundamentales: el copamiento del mercado regional y la concentración de los beneficios del esquema integracionista en algunos países de mayor desarrollo relativo. y además debe considerarse el conflicto armado entre El Salvador y Honduras en 1969, que en alguna medida contribuyó al proceso de desintegración.

En el período de 1970-1979, se agudiza la crisis con las reformas sociales propuestas en esa época, ya que el primer intento de llevar a cabo una reforma agraria, encontró fuertes presiones contrarias para su realización.

Con la proclama de la fuerza armada de octubre de -

1979, el Gobierno comienza una serie de reformas en la estructura de la tenencia de la tierra, y en los sectores financieros y de Comercio Exterior.

El objetivo del proceso de Reforma Agraria que se inicia en diciembre de 1979, era lograr un incremento en la distribución de la riqueza proveniente del uso que de la tierra se hacía convirtiendo en copartícipes de la propiedad de las doscientas setentinueve explotaciones agrícolas más extensas del país a unas sesenta y tres mil familias campesinas, así como el traspaso de otras tierras de vocación agrícola a favor de sus cultivadores directos que las trabajan en arrendamiento.

Otra de las medidas adoptadas por la Junta Revolucionaria de Gobierno fue la de nacionalizar las instituciones bancarias y las asociaciones de ahorro y préstamo, el objetivo de ello fue obtener una mejor distribución del ingreso y la canalización adecuada de los ahorros generados por la actividad económica nacional, a la vez que el Estado procuraba con ello obtener una mayor participación en la composición financiera. Para determinar si estos objetivos han sido alcanzados en alguna medida, habría que formular un estudio a profundidad que revele si la nacionalización de la Banca ha sido en realidad favorable o desfavorable al país. No se puede con datos superficiales aseverar que dicha estatización ha venido a mejorar sustancialmente el nivel de vida de la población vía bancaria.

También, pretendiendo entre otros fines garantizar la

internación al país del valor del comercio exterior de productos tradicionales, se creó en el mes de diciembre de - 1979, el Instituto Nacional del Café, que se convierte en el único ente autorizado por el Estado para exportar; y en el mes de mayo de 1980, se crea el Instituto Nacional del Azúcar, institución encargada de realizar la comercialización del azúcar en los mercados internos y externos.

Los efectos de estas reformas se manifestaron posteriormente, tanto en la redistribución del ingreso como en el incremento de algunas cosechas agrícolas y recuperación de la confianza en el sistema bancario, que experimentó aumentos de alguna significación en los depósitos.

Los objetivos de las reformas señaladas fueron:  
En primer lugar la reforma agraria cuya finalidad fue asegurar una justa distribución de la riqueza; en segundo lugar se nacionalizó el comercio exterior especialmente los productos básicos de exportación con el objeto de procurar un mayor beneficio económico a la población, decisión que se concretó creando el Instituto Nacional del Café e Instituto Nacional del Azúcar; en tercer lugar se nacionalizó el sistema financiero en forma parcial, ya que se tomó en cuenta el criterio sustentado de que los Bancos y demás instituciones financieras privadas concentraban los créditos en un re

ducido grupo de usuarios, discriminando a aquellos sectores alejados de dicho grupo, lo cual distorsionaba la proyección social de las políticas financieras del Estado.

A continuación se analiza de manera somera el Decreto No. 158 de fecha 7 de marzo de 1980, denominado "Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo".<sup>9/</sup>

Los objetivos de dicha Ley, fueron proporcionar mayores oportunidades económicas y sociales a la población mediante reformas al sistema financiero que venía operando, no solo en la captación de recursos, sino que también en su colocación en forma de operaciones de crédito, en las cuales estas instituciones operaban no solo como agentes intermediarios, representando el capital propio de éstas en relación a los recursos obtenidos un porcentaje mínimo, -- los cuales provienen de los ahorros de la población. Todo esto tenía especial significación en la economía nacional pues los beneficios obtenidos solo eran utilizados en favor de un sector minoritario, distorsionando con ello las políticas financieras del Estado, cuyo objetivo era promover el bienestar social y económico de la población.

---

<sup>9/</sup> Banco Central de Reserva de El Salvador. Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Junio 1983.

Al analizar el contexto de la Ley que tuvo por objeto la nacionalización de la banca, del sistema financiero de las empresas y de las asociaciones de ahorro y préstamo - afiliadas a la Financiera Nacional de la Vivienda, lo que se hizo fue expropiar por medio de la Ley citada, las acciones de dichas instituciones, y que aún cuando se habla de nacionalización de la banca esto no se efectuó en la forma establecida legalmente, ya que la nacionalización es la acción y efecto del Estado cuando confisca determinados instrumentos o fuentes de riqueza, conversión de las empresas fundadas con capital extranjero en bienes de propiedad nacional, esto si se hubiera dado en lugar de expropiar - las acciones, hubiera convertido a las empresas privadas financieras bancarias en bienes de propiedad nacional. -

Enseguida se comenta el papel desempeñado por el sistema bancario en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Resulta interesante observar como el financiamiento a la construcción supera en buena medida el destinado a la adquisición de viviendas, de lo cual se deriva - que la mayor parte de estas viviendas son adquiridas por - personas que cuentan con recursos propios lo que, por cierto, no es el caso de la mayoría de la población (ni siquiera el de los ocupados con relativamente altos salarios). De este modo el financiamiento a la vivienda como se ha conce-

dido en nuestro país, no tiende a satisfacer esta necesidad básica (esto haciendo abstracción del ya de por sí elevado déficit habitacional) ni siquiera para la población trabajadora con altos niveles de calificación y, consecuentemente, con buenos salarios; y esto, que no se incluye la construcción de viviendas consideradas de tipo alto y/o suntuario; más bien, se orienta a satisfacer actividades especulativas de algún sector de nuestra sociedad y; por consiguiente, al financiamiento de proyectos de construcción que ofrezcan mayores ganancias.

A pesar de todo, todavía estos montos de financiamiento a la vivienda están sobrestimados en su potencialidad para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de salvadoreños, ya que en ellos incluimos créditos otorgados para urbanización de terrenos, actividad que es mucho más favorable para la realización de actividades especulativas, y cuya participación en el total del financiamiento a vivienda presenta una tendencia al alza pasando de 14.6% en 1975 a 28.8% en 1979, experimentando como consecuencia de la crisis una caída hasta 3.8% en 1981. Este problema sigue subsistiendo por la actual situación en que se encuentra el país, etapa que solo puede ser superada si se racionalizan las acciones del Estado, ya que la crisis que se padece sobrepasa los límites aconsejables.

E. Situación Actual de la Población Marginada y de Bajos Ingresos en El Salvador.

Para hacer un análisis de la situación de la población marginada y de bajos ingresos en El Salvador, se tiene que hacer referencia a la participación del Estado en el problema habitacional que es el objeto de este trabajo.

Se considera que la población de bajos ingresos está ubicada en la escala de 0 a  $\$250$ , lo cual representa el 62.1% de la población urbana y tiene un déficit habitacional de 178.774 viviendas; éste es el cálculo hecho hasta 1980, posteriormente la situación se deteriora aún más, ya que dicho déficit se incrementa por la crisis socio-política y económica, generada en los períodos subsiguientes.

En cuanto a la participación del Estado, éste prestó atención por primera vez al problema habitacional en el año de 1932. La estrategia seguida en esta oportunidad fue la de dar toda clase de facilidades para construir viviendas de bajo costo; la realidad demostró no ser efectiva e indujo a los poderes públicos a reconocerla y determinar la necesidad impostergable de que el Estado creara una política de vivienda surgiendo al respecto la creación de la Junta Nacional de Defensa Social, en cuya gestión fueron construidas las primeras cuarenta viviendas, con un precio de

¢ 1,177.78, con un costo total de ¢ 71,755.30. Esta institución funcionó hasta 1942, fecha en que se transforma en Mejoramiento Social, S.A. y se crea la institución de utilidad pública denominada Mejoramiento Social, organismo que construyó hasta el período de 1949, 525 viviendas cuyo precio promedio oscilaba entre ¢ 1,789.02 hasta ¢ 10,416.80.

En 1950, Mejoramiento Social, se dividió en el Instituto de Vivienda Urbana y en el Instituto de Colonización Rural, para atender las áreas del sector urbano y del sector rural, respectivamente; en este mismo año, el IVU construyó 670 viviendas (ciento cuarenta y cinco más que en -- los años anteriores) siendo las clases sociales beneficiadas los estratos de obreros medio-bajos y médios.

En 1956, se inicia la construcción de edificios multifamiliares de cuatro pisos, construyéndose en ese mismo año 372 unidades habitacionales. En lo que se refiere al sistema de ayuda mutua implementado por esta institución, se -- puede decir que se inicia en el año de 1974, sistema que se utiliza en habitaciones unifamiliares como multifamiliares, con el objetivo que cada familia ayude con su fuerza de trabajo a la construcción de las viviendas con el objeto de bajar los costos financieros.

Se puede observar que la participación del Estado, estaba encaminada a solucionar el problema habitacional, de

los estratos de obreros, bajos y medios y no así a la solución de la problemática del tugurio o de la marginalidad, a excepción de las 1,366 cabañas construidas para los damnificados del terremoto de 1965, en la ciudad de San Salvador.

El problema de los tugurios comenzó a ser considerado por el Estado, luego de la invasión de personas de bajos - ingresos sin vivienda, a terrenos de propiedad del IVU en Acajutla. A partir de este momento, se comienza a plantear nuevas soluciones de vivienda de tipo mínimo, que podían - ser adquiridas por las personas de la clase pobre y de bajos ingresos como son las que habitan en zonas marginales.

Hecho este análisis con respecto a la vivienda, para el sector de bajos ingresos, es necesario considerar variables como la estructura del gasto mensual promedio por hogar, para hogares con ingresos mensuales menores de Q200.00 (véase cuadro 8), y algunos indicadores de la calidad del nivel de vida de las familias con ingresos menores de Q 200.00, lo cual nos dará un panorama de la dura realidad en que vive un alto porcentaje de la población salvadoreña (41% en el año 1977), promedio que ha seguido aumentándose y proliferando debido al incremento de la población, fenómenos como el desplazamiento y la aguda crisis imperante en el país.

Aproximadamente el 70% del ingreso recibido por las familias salvadoreñas (antes de la agudización del conflicto actual) se utilizaban para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y techo, viéndose obligadas a vivir en condiciones de subsistencia pues gastaban más de lo que percibían como ingresos, obligándose a endeudarse, lo cual subsistía en una forma crónica, considerándose esto como un -- desahorro. Por otra parte las familias ubicadas en el tramo de ingreso de 100 a 199 colones se encuentran en una situación similar, puesto que los ingresos promedios no variaban sustancialmente, ya que los gastos promedios de estos grupos se situaban en una cantidad igual a sus ingresos promedios (¢ 165.00).

Para el tramo de ingresos menos de 99 colones, la división del gasto se concentraba en los rubros de alimentación, bebida y tabaco, alquiler, combustible y electricidad y el resto en otros gastos, de lo que se observa que necesidades básicas como: vestido y calzado, salud, esparcimiento y servicios culturales, no pueden ser atendidos satisfactoriamente debido al escaso ingreso de estas familias. Para las familias ubicadas en el tramo de ingreso de 100 a 199 colones, el panorama es similar.

Es importante considerar que la casi totalidad del ingreso de una familia deberían haberlo dedicado a satisfacer

CUADRO No. 8

EL SALVADOR: ESTRUCTURA DEL GASTO MENSUAL PROMEDIO POR HOGAR PARA  
HOGARES CON INGRESOS MENSUALES MENORES DE ₡ 200.00

1977

DIVISION DEL GASTO	MENOS DE		DE ₡ 100.00 a	
	₡ 99.00 GASTO	%	₡ 199.00 GASTO	%
	PROMEDIO		PROMEDIO	
Alimentación, bebida, tabaco	57.30	52.4	88.41	53.5
Vestido y calzado	7.26	6.6	13.91	8.5
Alquiler, combustible y electricidad	28.15	25.6	30.06	18.2
Muebles y enseres domésticos	4.81	4.4	13.12	7.9
Gastos en salud				
Transporte y comunica- ciones	4.15	3.8	3.48	2.1
Esparcimientos y servi- cios culturales	2.02	1.8	3.36	2.1
Otros bienes y servicios	4.07	3.7	9.66	5.8
TOTAL	110.03	100.0	165.32	100.0

a/ Según las mismas fuentes los hogares con ingresos de 0 a 199 colones constituyen el 41% del total de hogares del país.

FUENTE: MIPLAN-UIM. Resultado de la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares.

plenamente el mínimo nutricional biológico recomendado, cuyo valor a precios de 1977 ascendía a 132 colones mensuales, lo cual constituía un índice de la grave situación de este grupo familiar.

En el cuadro 9 se aprecian los indicadores del "habitat" de un importante grupo de la población salvadoreña. Este proporciona una visión más clara sobre las condiciones de vida (o más bien de subsistencia) de más de un tercio de las familias de El Salvador.

Aproximadamente el 40% de la población salvadoreña vivía en condiciones de total hacinamiento. Sus hogares carecían del equipamiento mínimo o básico (sala y comedor), así como en condiciones ambientales sanitarias peligrosas para la salud. Se puede resumir que por lo menos para ese 40% de la población salvadoreña, el modelo económico vigente en la década se mostraba incapaz de satisfacer sus exigencias existenciales; es decir, para un buen número de salvadoreños volver a 1978 o antes carece de significación, ya que vivían en condiciones inhumanas.

CUADRO 9

EL SALVADOR: ALGUNOS INDICADORES DE LA CALIDAD DEL NIVEL  
DE VIDA DE LAS FAMILIAS CON INGRESOS MENORES A Q 200.00  
1977

INDICADOR	TRAMO DE INGRESO MENSUAL		TOTAL
	De 0 a Q 99 %	DE Q 100 a 199 %	De 0 a 199 %
Viven en vivienda de una habitación	93.5	90.9	91.7
Vivienda de piso de tierra	84.7	74.3	77.5
No tienen servicio de agua privado	85.9	85.7	85.8
La vivienda carece de servicio sanitario	73.6	59.5	63.8
No tienen juego de sala	98.6	97.2	97.6
No tienen juego de comedor	92.0	92.2	92.2

a/ Según las encuestas de presupuestos familiares estos hogares constituyen el 41% del total de hogares del país.

FUENTE: MIPLAN - UIM. Características de los hogares y de las viviendas, 1977.

En el cuadro 10 se muestra la diferencia existente entre los tipos de producto (vivienda) consumido para satisfacer la necesidad (alojamiento) por los dos grandes grupos que conforman la sociedad salvadoreña.

Si se considera que un típico hogar está constituido por cinco personas, se puede notar que la gran mayoría -- (92.9%) de familias de escasos recursos viven en hacinamiento, promiscuidad, ya que sus hogares de habitación están constituidos por un cuarto que dada la naturaleza de los mismos sirve de sala, comedor, dormitorio, que no ofrecen ninguna condición de bienestar. Se debe observar también que algunos porcentajes de familias con recursos que exceden a los 199 colones que representan el 0.04% tienen alojamiento de seis habitaciones, lo que confirma que la gente pobre, la vivienda en que habita no satisface adecuadamente sus necesidades de alojamiento.

CUADRO 10

EL SALVADOR: HOGARES SEGUN NUMERO DE HABITACIONES  
DE LA VIVIENDA, 1977

NUMERO DE HABITACIONES	TRAMO DE INGRESO (COLONES)			
	0-299	%	1000 y más	%
1 habitación	421,378	92.9	5,215	10.5
2 habitaciones	21,825	4.8	7,879	15.8
3 habitaciones	8,021	1.8	11,518	20.1
4 habitaciones	1,973	0.4	10,134	20.3
5 habitaciones	295	0.06	4,976	10.0
6 habitaciones	217	0.04	6,385	12.8
7 habitaciones y más	0	0	3,765	7.5
TOTAL	453,709	100.00	49,872	100.0

FUENTE: Elaborado en base a características de los hogares y de las viviendas UIM - Ministerio de Planificación. Encuesta Agosto 1976 - Julio 1977.

## CAPITULO II

### EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA EL SECTOR DE BAJOS INGRESOS EN LA COYUNTURA ECONOMICA 1980-1985

#### A. El Problema Cuantitativo Acumulado

El problema cuantitativo acumulado es el resultado de varios factores que corresponden a múltiples causas. Estos factores están tan íntimamente relacionados que es imposible de-jar de percibirlos y de agruparlos, los principales son:

1. Alto índice de crecimiento demográfico;
2. Alta tasa de crecimiento urbano,
3. La pobreza y el desempleo existente;
4. Escasez de tierras por limitaciones estructurales, institucionales y políticas;
5. Emigración de la población rural a las áreas urbanas;
6. Concentración de la industria en determinados secto-res;
7. Falta de financiamiento para la construcción de viviendas de los sectores de bajos ingresos;
8. Factores técnicos relacionados con la industria y ma-teriales de construcción;
9. Todos aquellos aspectos que rodean a la familia.

A los factores mencionados anteriormente, se suma el efecto demostración, operando en el sentido de que la población

que vive en niveles de subsistencia se desplace a zonas más desarrolladas determinando un cambio en su escala de preferencia, lo cual se refleja en la emulación de los hábitos de consumo de los grupos de mayores ingresos, quienes a su vez tratan de imitar patrones de vida de sociedades desarrolladas, satisfaciendo dichos requerimientos con importaciones.

El proceso de urbanización y el efecto demostración en nuestro ambiente operan por causas muy diferentes, dado la poca extensión de nuestro territorio y el fácil acceso de los habitantes que residen en áreas más atrasadas pero con facilidades de comunicación y desplazamiento a la ciudad, esto repercute en la influencia que reciben los sectores más alejados, de tal manera que en el área rural se detectan hogares que poseen bienes suntuarios, lo cual está en contradicción con los niveles de ingreso, careciendo de lo más elemental como es en materia de salud, vivienda y educación.

#### 1. Alto índice de crecimiento demográfico.

En cuanto al crecimiento demográfico, las fuentes primarias de información son los censos que se levantaron en 1930, 1950 y 1971, cuyas tasas respectivas han sido 1.28%, 2.78% y 3.4%, lo que nos demuestra que la población salvadoreña ha crecido progresivamente en el período señalado, demandando una mayor atención del Estado en la prestación de servicios, entre los cuales la vivienda representa una impor

tante necesidad primordial para los sectores de bajos ingresos.

2. Alta tasa de crecimiento urbano.

La tasa de crecimiento urbano para el período 1960-1970 fue de 4.1%. El porcentaje de urbanización durante este lapso fue de 17.7% y 20.5%, calculados estos en localidades de 20,000 habitantes y más sobre la población total. Esta tasa representa una alta concentración y el rápido ritmo de incremento de la población dentro de un espacio limitado, lo cual desequilibra los planes para la dotación de vivienda y servicios conexos.

3. La pobreza y el desempleo existente.

El 41% del total de familias del país cuyos niveles salariales son inferiores a los doscientos colones mensuales viven en condiciones de subsistencia que no les permite satisfacer sus necesidades básicas, agravándose la situación de estas por el recargo que sufren al satisfacer también necesidades que corresponden a los parientes que se suman a estas familias, lo cual agrava su situación económico-social.

Se han hecho varios estudios sobre el nivel de ingreso y el gasto familiar, y en todos ellos hay un déficit para cubrir las necesidades mínimas como alimentación, vestuario, educación y vivienda.

A través de la tasa de desocupación se detecta el desempleo, cuyo comportamiento para 1979 y 1980 fue de 7% y 17% respectivamente, tasa que se hubiera incrementado de no haber emigrado un numeroso sector de la fuerza de trabajo, indicadores parciales del sector industrial señalan que debido a la clausura de 40 fábricas fueron despedidos aproximadamente 10,000 trabajadores, lo cual agravó el desempleo, ocasionando este factor una baja capacidad de pago de los sectores de la población de bajos ingresos.

4. Escasez de tierras por limitaciones estructurales, institucionales y políticas.

En El Salvador, se enfrenta el problema de adquisición de tierras destinadas a la formación de una reserva adecuada para el posterior desarrollo de los programas habitacionales. Ante esta situación se hace necesario al máximo la construcción de viviendas multifamiliares considerando la reducida extensión territorial del país.

5. Migración de la población rural a las áreas urbanas.

La migración masiva de la población rural a los centros urbanos es uno de los factores que inciden en el problema habitacional que se plantea, lo cual se produce como efecto de fenómenos ligados con aspectos socio-económicos, ya que las ciudades ofrecen mayores oportunidades de trabajo que el área de donde proviene la población rural; otro factor que

contribuye a ello es el desplazamiento de sectores urbanos donde las familias tienen menor seguridad por las condiciones originadas por la situación política que afecta al país.

6. Concentración de la industria en determinados sectores.

La industrialización tiende a afectar de manera muy importante no sólo el ritmo de crecimiento de ciertas zonas urbanas, sino que también el tipo de urbanización así como el nivel relativo de desarrollo económico provocado por la urbanización . En alguna medida el proceso de industrialización está relacionado con el proceso de urbanización, ya que como sucede en el caso de establecer zonas industriales se hace necesario urbanizar en cierta forma mediante la construcción de viviendas, en nuestro medio podría citarse como ejemplo la Zona Franca de San Bartolo, etc.

7. Falta de financiamiento para la construcción de viviendas de los sectores de bajos ingresos.

La política crediticia seguida hasta la fecha por las instituciones financieras, se ha encaminado a satisfacer las necesidades de vivienda de los estratos medios y altos, lo cual se refleja ante la situación de los costos de vivienda y de los créditos concedidos a instituciones de ahorro y préstamo con el aval del Banco Central de Reserva de El Sal-

vador, marginando a los sectores de bajos ingresos cuyas necesidades básicas de vivienda no son satisfechas.

Estos sectores tienen poca capacidad de pago, lo cual afecta su disponibilidad de obtener créditos bajos a largo plazo, cuotas bajas e intereses también relativamente bajos, diferentes a aquellos que se fijan para otros sectores beneficiados con viviendas.

8. Factores técnicos relacionados con la industria y materiales de construcción.

La tecnología aplicada para la construcción de viviendas, es deficiente e inadecuada, ya que las construcciones adolecen de una serie de fallas técnicas que se detectan en la estructura de las mismas, así como en el de los materiales empleados, los cuales son de baja calidad y de alto costo, lo que contribuye a que la vivienda no esté al alcance de los sectores de bajos ingresos.

9. Todos aquellos aspectos que rodean a la familia.

Los estudios hechos sobre la vivienda, en muchos casos se refieren esencialmente a los aspectos físicos, pero en un sentido amplio e integral, el campo de la vivienda comprende tanto el medio que rodea al ser humano en sí, como

las funciones humanas que se desarrollan alrededor de la familia y que no pueden cumplirse aisladamente dentro de la estructura física que les sirve de albergue.

## B. Oferta de Vivienda

En la oferta de vivienda interviene tanto el sector público como el sector privado; el primero, está más obligado a diseñar políticas que beneficien a los estratos de bajos ingresos ya que la responsabilidad del gobierno es favorecer a estas clases con la dotación de viviendas que estén a su alcance, por lo que debe darle prioridad en la asignación de recursos financieros, humanos, económicos, etc.; y además, por existir un principio constitucional que obliga al Estado a propiciar la satisfacción de esta necesidad vital especialmente para la población de escasos recursos económicos.

Al respecto se han emitido leyes que propician los programas de interés social. Se han hecho estudios para solucionar el problema habitacional para la vivienda del sector de bajos ingresos; todo esto y los programas tendientes a ese fin, han detectado que existen factores relevantes que impiden minimizar los efectos agudos de este problema, ya que el número de familias crece periódicamente en

una forma progresiva que impide llenar a cabalidad la satis  
facción de las necesidades básicas de ellas, como antes se  
ha expresado

En la construcción de viviendas existen dos sectores bien definidos: el sector formal y el sector informal. El sector informal se determina por el grueso de los pobres urbanos formados por personas que trabajan por su cuenta en el sector servicios, trabajadores no calificados emplea  
dos en el mismo sector, de manufactura y construcción, tra  
bajadores recién llegados que han tomado un trabajo ocasio  
nal mientras encuentran un trabajo mejor, obreros especia  
lizados que generalmente trabajan por su cuenta y otros -- que en los países en desarrollo generalmente figuran como dependientes de un hogar, puesto que no cuentan con uno -- propio; otra de las características de este sector es la - ausencia de barreras institucionales para establecerse, es  
caso requerimiento de capital y un uso de tecnología sim--  
ple, de allí que se observa que no cumplen con todos los - requisitos indispensables en la construcción de viviendas, muchas veces como se ha expresado, por carecer los intere  
sados, de aquellos recursos indispensables que les permita cumplir con ellos. El sector informal es lo opuesto al sector formal , ya que éste se caracteriza por un proceso de orga  
nización y administración racional y equilibrado y ampliando

este concepto puede decirse que este sector en su mayoría está formado por empresas constructoras que no solamente efectúan la construcción en sí, sino además obras de infraestructura y urbanización, gozando de fácil acceso al crédito institucional, cumple además con las normas y disposiciones legales, sujetándose a la reglamentación establecida para la urbanización y construcción de viviendas.

En el mercado de vivienda, la oferta para los sectores de bajos ingresos es bien limitada, por los recursos financieros que implican un gran esfuerzo para el desarrollo de los programas dirigidos a estos sectores y que deben estar sujetos en su planificación al corto, mediano y largo plazos, ya que hay variables determinantes que constituyen un obstáculo para la realización y efectividad de estos programas, como la tasa de crecimiento de la población y el nivel de ingreso de los sectores de escasos recursos económicos.

Antes de considerar los estudios realizados por las - instituciones encargadas de llevar a cabo los programas habitacionales para la gente de bajos ingresos, un concepto importante debe ser muy tomado en cuenta en el desarrollo - de ellos y es el de urbanización, definido de la manera siguiente: "Urbanización se entiende por convertir en poblado una porción de terreno, o prepararlo para ello abriendo calles y plazas y dotándolo de alumbrado, alcantarillado, em-

pedrado y demás servicios municipales."<sup>10/</sup>

Se ha tomado este concepto de urbanización como la base más importante en toda oferta de vivienda, ya que es necesario que las obras que se realicen sean complementadas con la infraestructura y la satisfacción de las necesidades sociales de la población o familias que deben vivir en los sectores en que se construyan y se ejecuten los planes habitacionales.

A continuación se analizan las políticas seguidas por instituciones que se han dedicado a la construcción de viviendas destinadas a estos sectores:

- Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima  
(FUNDASAL)

La FUNDASAL fue creada en 1968 con el nombre de Fundación Pro-Vivienda. De acuerdo a su constitución, es una corporación de utilidad pública sin fin de lucro, cuyo objetivo inmediato es la construcción de vivienda de bajo costo y que persigue como objetivo final la promoción humana y social de los beneficiarios de sus programas de vivienda mediante programas de desarrollo a la comunidad.

<sup>10/</sup> Diccionario Enciclopédico SOPENA, Edición 1958.

Hay diferentes criterios sobre el nivel de ingreso de las familias atendidas por esta institución, ya que según algunos los sitúan dentro del rango cuyos ingresos oscilan entre ¢ 200.00 y ¢ 600.00 (en algunos casos ingresos no fijos dado por un salario mensual); en otros, se refiere a las familias de estratos con niveles de ingresos por debajo de los ¢ 400.00 mensuales; y por último, lo sitúan con ingresos familiares mensuales inferiores a los ¢ 566.00, - que corresponden a un 70% de la población.

Mencionados estos criterios se observa que las diferencias entre unos y otros es poca. Para tener una visión más aproximada sobre el nivel de ingreso de las familias se necesitarían encuestas actualizadas como la de hogares y propósitos múltiples de MIPLAN, además de un conocimiento actual del costo de vida cuyo proceso inflacionario ha deteriorado las economías de estos sectores que son los más afectados con estos fenómenos económicos.

En volumen la FUNDASAL ha construido mayor número de viviendas para el área metropolitana de San Salvador, pero en relación con la población urbana porcentualmente se ha atendido en mayor medida a las áreas urbanas de Sonsonate, San Miguel y Santa Ana. Según se refleja en el cuadro siguiente:

	% Viviendas	% Población
AMSS	63.3	5.92
Santa Ana	18.48	11.17
AMSO	8.6	4.82
San Miguel	10.42	8.10

Dado el número de proyectos ejecutados no se podría esperar una distribución semejante a la de la población; y por otra parte, el que se haya dado más atención a las ciudades del interior puede ser un reflejo de que en ellas el porcentaje de la población con bajos ingresos es mayor que en el Area Metropolitana de San Salvador.

En el cuadro No. 11 , se observa que la construcción de viviendas se ha concentrado en el Area Metropolitana y ha sido más constante durante el período que se analiza. Para el resto de las otras áreas urbanas la construcción ha sido más esporádica, y en el caso específico de San Miguel, únicamente aparecen cifras para 1979. En lo que se refiere a las construcciones en proyecto para el Area Metropolitana de San Salvador, aparece una cifra significativa que es de 3.919 unidades habitacionales. El total de construcciones para el Area Metropolitana de San Salvador representa el --

CUADRO No. 11  
CONSTRUCCION DE VIVIENDAS POR UBICACION-FSDVM

AÑO	SANTA ANA	SONSONATE	AMSS*	SAN MIGUEL	OTROS	TOTAL
1969	-	-	70	-	-	70
1970	-	-	62	-	-	62
1974	-	-	485	-	44	529
1975	-	-	530	-	172	702
1977	1190	563	-	-	-	1753
1978	-	-	-	-	461	461
1979	-	-	30	1216	-	1246
1980	-	363	405	-	-	768
1981	-	-	-	-	27	27
1982	-	14	-	-	-	14
1983	966	-	1852	-	287	3105
En proyecto	-	-	3919	-	97	4016
TOTAL	2156	940	7353	1216	1088	12753

(\*) Incluye Apopa.

FUENTE: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.

58% de la cifra global del período en referencia.

Los tipos de vivienda que esta fundación ha construido para la población de bajos ingresos lo constituyen casas de dos y una habitación, apartamentos, lotes con unidad sanitaria, lotes con instalaciones y otros (véase cuadro No.12 ). El tipo de vivienda predominante es el de una habitación, con un porcentaje del 65% del total de viviendas construidas y en proyecto. Es importante señalar que el área de construcción de las casas en el primer período estaba entre 25 y 45 metros cuadrados, siendo la mayoría de 23, y en el segundo, están entre 14 y 24 metros cuadrados siendo 19 metros cuadrados el tamaño más común. Si bien en alguna medida se está tratando de resolver el problema habitacional desde el punto de vista físico, las condiciones de hacinamiento, de promiscuidad; sanitarias y ambientales no dejan de preocupar, ya que estos factores deben tomarse muy en cuenta y buscársele solución, puesto que forman parte integral del problema.

En lo que respecta a los costos de vivienda se le ha dado prioridad al tipo de vivienda que constituye una casa completa con una o dos habitaciones. Como parte del análisis se presentan los precios máximos y mínimos para el período 1969-1983 y las viviendas en proyecto. (Véase cuadro No. 13, ) Se establecen categorías de adquisición de vivienu

CUADRO No. 12.

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS POR TIPO FUNDACION SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y  
VIVIENDA MINIMA.

AÑO	Casa		Apartamento	Unidad Sanitaria	Lote con Instalaciones.	Otros	TOTAL
	2 Hab.	1 Hab.					
1969	-	70	-	-	-	-	70
1970	-	62	-	-	-	-	62
1974	287	242	-	-	-	-	529
1975	-	431	-	253	18	-	702
1977	-	911	20	455	207	160	1753
1978	-	230	-	113	59	59	461
1979	134	807	30	-	55	220	1246
1980	-	345	380	-	-	43	768
1981	-	-	-	-	-	27	27
1982	-	-	-	-	14	-	14
1983	-	1613	187	-	875	430	3105
En proyecto	-	3919	-	-	-	97	4016
TOTAL	421	8630	617	821	1228	1036	12753

FUENTE: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.

CUADRO No. 13  
 COSTO DE LAS VIVIENDAS - FSDVM.  
 Precios de 1983.

	Casa completa		Apartamento		Unid. Sanitaria		Lote con Instalaciones	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
1969	8,033	8,033	-	-				
1970	5,913	5,913	-	-	-	-	-	-
1974	4,537	3,559	-	-	2,624	2,624	-	-
1975	5,449	4,505	-	-	4,159	2,410	3,204	2.085
1977	5,960	5,670	7,304	7,304	5,960	5,960	4,029	3,285
1978	5,791	5,791	-	-	4,101	4,101	N.D.	N.D.
1979	8,345	6,993	7,230	7,230	-	-	3,527	3,527
1980	8,106	5,696	10,168	10,168	-	-	-	-
1981	-	-	-	-	-	-	-	-
1982					-	-	5.470	5.470
1983	9,806	8,764	9,765	9,765	-	-	4.851	4.851
En pro- yecto.	10.800	10.800	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.

das tomando como base la capacidad de pago de las familias adjudicatarias, ya que no habría razón alguna para hacer discriminación en el precio de las viviendas.

En los otros tipos de vivienda los costos máximos y mínimos determinados para los apartamentos, lotes con unidad sanitaria y lotes con instalaciones, éste último constituye también un porcentaje representativo mayor o significativo en relación con los otros tipos de vivienda a construir.

En lo que se refiere a la disponibilidad de recursos (véase cuadro No.14 ), las fuentes de fondos de la FUNDASAL de mayor importancia para el período 78/83, han sido el -- BIRF (Banco Mundial) a través de los préstamos y el gobierno de El Salvador a través de subsidios, donaciones de terrenos del IVU y un fondo circulante creado como contrapartida del Banco Mundial. La suma de recursos propios, donaciones y recuperaciones ha estado entre ¢ 676.3 miles y - ¢ 3,047.3 miles y su importancia relativa entre 6.14% y - 33.62%, correspondiendo esta última cifra al año que se contó con menos recursos (1981). En los dos últimos años la suma de estas fuentes ha representado el 21.66% y el 24.13% de los fondos totales.

Finalmente en el cuadro No 15 se presenta la inversión

CUADRO No.14

FSDVM - FUENTES DE RECURSOS (En miles de colones).

	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	¢	%	¢	%	¢	%	¢	%	¢	%	¢	%
<u>Propias.</u>	269.0	2.44	478.0	3.24	1.024.5	7.12	951.4	17.23	1.189.1	14.72	1.540.3	12.20
<u>Internas</u>												
Sistema bancario	424.9	3.86	1.576.5	10.67	1.815.4	12.62	517.0	9.36	704.9	8.73	200.0	1.58
F.N.V.			262.8	1.78	62.0	0.43	-	-	-	-	-	-
IVU-terrenos	4.527.3	41.11	2.565.2	17.37	-	-	-	-	-	-	-	-
GOES-subsidio	850.0	7.72	850.0	5.76	850.0	5.91	1.020.0	18.47	1.000.0	12.38	850.0	6.73
GOES-Fdo.Rotativo	-	-	-	-	-	-	-	-	847.0	10.49	2.558.2	20.26
Donaciones	313.8	2.85	294.6	2.00	273.2	1.90	285.0	5.16	285.9	3.54	300.0	2.37
Sub Total	6.116.0	55.55	5.549.1	37.58	3.000.6	20.86	1.833.0	32.98	2.837.8	35.14	3.908.2	30.96
<u>Externas</u>												
BIRF.	4.432.0	41.16	8.399.7	56.89	9.566.4	66.51	2.129.4	38.55	3.775.0	46.74	5.989.1	47.28
Donaciones	-	-	200.0	1.35	541.9	3.77	361.3	6.54	14.5	0.18	947.0	7.50
Sub Total	4.432.0	41.16	8.599.6	58.24	10.108.2	70.27	2.490.7	45.10	3.789.5	46.92	6.916.1	54.78
<u>Recuperaciones</u>	93.5	0.85	140.0	0.95	250.5	1.74	259.0	4.69	260.0	3.22	260.0	2.06
TOTAL	11.010.6	100.0	14.766.0	100.0	14.383.7	100.0	5.523.0	100.0	8.076.4	100.0	12.624.6	100.00

FUENTE: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.

realizada en miles de colones en el período 1969-1980 en el cual se han considerado también los proyectos en ejecución y la inversión programada. Se observa que la inversión ha sido progresiva, siendo mayores en los años 1977 y 1980, ya que en el primero se hizo una inversión de 5,225.2 miles de colones y 5,162.4 miles de colones para el segundo. Por otra parte, para los proyectos en ejecución y la inversión programada es mucho mayor que la del período anterior, ya que representa aproximadamente el 76% de la inversión total. Es importante señalar que la inversión realizada por la FUNDASAL se expresa con alguna subestimación, porque el documento fuente no incluye el costo de algunas viviendas experimentales y lotes con servicio. La fecha que se ha atribuido a la inversión es el año en que concluyó; y por lo tanto, puede no coincidir con la cronología real de la inversión. Sin embargo, el propósito del cuadro es comparar la inversión de la FUNDASAL con los fondos que no dependen del gobierno o de entidades prestatarias (fuente propias, recuperaciones y donaciones) y es evidente que estos recursos no pueden cubrir la inversión que la institución ha demostrado estar en capacidad de ejecutar. De hecho la inversión programada ha de cubrirse 70% con fondos del Banco Mundial y 30% con fondos del gobierno de El Salvador.

CUADRO No. 15

FSDVM - INVERSION REALIZADA

(Miles de Colones)

1969	175.3
1970	114.1
1974	1,007.8
1975	1,580.7
1977	5,225.2
1978	1,095.9
1979	4,579.0
1980	5,162.4
Proyección en ejecución *	45,634.4
Inversión programada **	<u>12,787.3</u>
Total.	77.362.1

\* Al 30 de junio de 1983: Chintuc, Río Zarco, Popotlán, Santa Teresa.

\*\* Al 30 de junio de 1983: Chintuc, Río Zarco, Popotlán.

FUENTE: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.

- Instituto de Vivienda Urbana (IVU)

La política de construcción de viviendas seguidas por el Instituto de Vivienda Urbana en estos últimos años puede resumirse así: El IVU ha construido viviendas unifamiliares y multifamiliares y a través del programa Acceso al Bienestar Comunitario (ABC) se ha dedicado a la rehabilitación de tugurios y campamentos.

En el mercado de vivienda el IVU ha construido desde su fundación 29,492 soluciones habitacionales; al igual que otros programas, la mayoría están construidas en el Area Metropolitana de San Salvador y los porcentajes de población y construcción de viviendas se aprecian a continuación:

	% DE POBLACION	% CONSTRUCCION DE VIVIENDA
AMSS	81.10	75.92
Santa Ana	10.03	11.17
AMSO	3.89	4.82
San Miguel	4.98	8.10

En las cuatro ciudades se ha construido el 89.15% de las viviendas del IVU. En 1980 tenían el 56% de la población urbana del país.

, De acuerdo al cuadro No. 16 para las cuatro ciudades,

las soluciones habitacionales han consistido en los siguientes tipos de vivienda: convencional (unifamiliares y multifamiliares), lote y champas, siendo el Area Metropolitana de San Salvador, la que ocupa el primer lugar con un total de viviendas de 19,430, en el período de 1950 a 1983, que corresponden a un 66% del total de viviendas -- construidas en dicho período.

En cuanto a los tipos de vivienda, los totales construidos hasta 1983, se presentan en la forma siguiente:

Viviendas:	
Unifamiliares y multifamiliares.....	26,725
Rehabilitación Programa ABC.....	103
Lotes con servicio.....	1,298
Cabañas.....	<u>1,366</u>
TOTAL	29,492

Hay gran variación entre las características de las viviendas del IVU, que van desde una sola habitación, que sirve de áreas de usos múltiples, hasta tres dormitorios.

En lo que respecta al valor promedio de las viviendas por tramo de ingreso y la relación precio-ingreso es baja en lo referente a los lotes y a las viviendas rehabilitadas, ya que dicha relación es aproximadamente de 8 para los lotes y entre 19 y 23 para las segundas, la relación para las vi-

CUADRO No.16

OFERTA DE VIVIENDA - INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA

	Conven cional	AMSS		SANTA ANA	AMSO	SAN MIGUEL	OTROS		TOTAL
		Lote	Champas				Conven cional	Lotes	
1950-1969	12,894	-	1,366	899	726	779	734	-	17,398
1970	878	-	-	-	106	-	-	-	984
1971	208	-	-	-	-	-	50	-	258
1972	50	-	-	-	94	348	160	93	745
1973	40	156	-	550	-	102	100	135	1,083
1974	405	-	-	274	-	-	55	25	759
1975	762	-	-	-	-	-	-	23	785
1976	560	-	-	185	-	-	383	-	1,128
1977	265	-	-	239	49	-	229	-	782
1978	614	31	-	60	-	81	147	-	933
1979	561	-	-	95	49	-	304	-	1,009
1980	48	-	-	100	-	-	-	-	148
1981	690	-	-	234	-	-	-	-	924
1982	847	-	-	-	-	-	-	495	1,342
1983	608	340	-	-	-	-	266	-	1,214
TOTAL	19,430	527	1,366	2,636	1,024	1,310	2,428	771	29,492

FUENTE: 1950-1969 La Vivienda Popular Urbana, Op. Cit.  
 1970-1983 Diagnóstico Institucional 1970-1983, IVU, preparado para PRONAVI

viendas convencionales está entre 30 y 35, según se observa en el cuadro No. 17 . Lo bajo de la relación para el programa ABC apoya la idea de que se pueden construir soluciones habitacionales económicas recurriendo a métodos no tradicionales.

Se observa bastante variabilidad en los valores sobre todo en el tramo de ingresos 400-600; sin embargo, ésta se debe más que nada a variaciones en los ingresos de los beneficiarios, ya que, en general, a valores más altos dentro de un estrato corresponden ingresos promedio más altos.

La inversión hecha por el IVU, a través del período --- 1970-84, presenta la inversión tanto a precios corrientes como a precios de 1983 en vivienda construida y promedios móviles de tres años de la inversión actualizada y la vi--- vivienda construida. Se observa aún con los promedios móviles variación en los niveles de actividad del IVU y ninguna tendencia permanente a aumentar el número de viviendas cons-- truidas. Esto no es sorprendente, ya que las fuentes de ingreso propias del IVU, principalmente intereses y amortiza-- ción de los préstamos concedidos a los beneficiarios, no alcanza niveles como para sostener un programa creciente de inversión en vivienda.

Para que el IVU pudiera tener un mayor papel en la --

CUADRO 17

VALOR PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS POR TRAMO DE IRESOS- IVU  
Precios corrientes

	V I V I E N D A S								L O T E S							
	100-200		200-300		300-400		400-600		600-100		1,000 y más		100-200		400-600	
	Valor	V/I	Valor	V/I	Valor	V/I	Valor	VI	Valor	V/I	Valor	V/I	Valor	V/I	Valor	V/I
1977			8,500	32.3	11,900	31.4	15,000	32.3								
1978	5,200	35.0	8,700	34.7	-	-	13,800	32.2	20,000	32.2			4,100	34.2		
1979	5,100	34.7			12,500	32.3	16,200	32.7	20,700	32.9						
1980									18,600	27.8	25,000	24.2				
1981							13,000	26.5	23,000	24.2	25,000	24.2				
1982									25,000	28.1	27.600	26.7				
1982ABC							11.600	23.2							3.700	8.2
1983							28.000	51.9	24,500	32.6						
1983ABC							9,500	19.0	-	32.6					3.500	7.4

FUENTE: Unidad de Planificación - IVU.

V/I=Valor Ingreso mensual.

construcción de vivienda a bajo costo sería necesario que se le diera apoyo para obtener financiamiento para la ejecución de nuevos programas de vivienda.

- Programa de Acceso al Bienestar Comunitario (ABC)

Este programa es producto del Decreto No. 836 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos ochenta y uno, exponiéndose en sus considerandos: que las condiciones económicas, sociales y políticas prevalecientes en el país en las últimas décadas, habían provocado un grave desequilibrio en la forma de vida de los sectores mayoritarios de la población, generando -- principalmente en los centros urbanos asentamientos humanos altamente deficitarios, por lo que era de elemental justicia atender prioritariamente las necesidades de los estratos de escasos recursos económicos, de tal manera que éstos se integren ventajosamente a la vida urbana; y con el propósito de mejorar de manera integral las condiciones de vida de la población en situación desventajosa, dando origen al Programa de Acceso al Bienestar Comunitario.

Los objetivos de este programa son: impulsar por medio del Instituto de Vivienda Urbana al acceso de la población al bienestar comunitario, que se entendía como las acciones encaminadas a mejorar las condiciones sociales, habitaciona

les y ambientales de la población residente en asentamientos desarrollados en forma irregular, deficiente o en condiciones inadecuadas. Estos programas fueron considerados de interés social y utilidad pública.

La cobertura del programa considera como asentamientos humanos los tugurios, campamentos, colonias marginales, zonas deterioradas, mesones y aquellos que el Instituto estimara en el futuro, teniendo como funciones y atribuciones propias planificar, programar, ejecutar, coordinar y mantener el seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas; realizar estudios en los diferentes asentamientos humanos de la República objetos del programa y elaborar los correspondientes proyectos, recopilando y manteniendo actualizada la información relacionada con los programas en ejecución; proponer la concesión de créditos para mejoras, --- construcción y ampliación de mesones y otras que también -- son importantes.

La calificación de las áreas donde el Instituto desarrollaría estos programas la efectuaría de acuerdo a su - ubicación, potencial, riesgos y otros criterios técnicos, haciendo una clasificación de las que serían objeto de re- habilitación y aquellas que deberán ser reubicadas.

Para la ejecución de los proyectos, el Instituto promo-

verá el desarrollo comunal en cada una de las áreas seleccionadas propiciando la organización de las comunidades y estableciendo los mecanismos de coordinación con otros organismos o entidades que desarrollan actividades similares, los programas de Acceso al Bienestar Comunitario gozarán de un tratamiento excepcional en materia de urbanismo, construcción, infraestructura y servicios, pero esos proyectos deberán ser sometidos a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas.

Una de sus limitaciones es que estos programas deberán adecuarse a la regulación sobre el desarrollo urbano, e impedir el crecimiento desordenado de la ciudad y el desarrollo de nuevos asentamientos humanos irregulares.

Otro de los aspectos importantes es que los inmuebles pertenecientes al Estado donde hubiere asentamientos humanos sujetos a la aplicación del programa ABC deben ser donados al IVU dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha en que éste lo requiera para su programa.

Los inmuebles pertenecientes a los municipios o a instituciones oficiales autónomas o semiautónomas, que se encuentren en el caso anterior, serán transferidos al Instituto al título que acuerden los Consejos Municipales o Juntas Directivas en su caso. Los inmuebles que pertenezcan a par-

ticulares que el Instituto acuerde adquirir y que se encuentren en las mismas circunstancias sino llegare a un acuerdo con sus propietarios en cuanto a la transferencia serán expropiados de conformidad a la Ley del IVU.

El fondo ABC que servirá para el financiamiento del programa, estará constituido por los aportes que le haga el Instituto, los subsidios del gobierno central, créditos externos que para él se contraten, los préstamos internos que le hagan organismos estatales o privados, los intereses que devenguen sus depósitos, los donativos, herencias o legados que le hagan, y las ganancias que provengan de sus inversiones y de los créditos que otorgue.

El programa para su inicio seleccionó como prototipos, tugurio Santa Rosa Atlacatl, mesón Hernández, campamento -- San Antonio, colonia ilegal Gallegos y lotes con servicio -- San Bartolo, desarrollados dentro de un plan quinquenal.

Hasta el año de 1983 habían sido rehabilitadas 103 viviendas, si se considera que el tugurio Santa Rosa Atlacatl comprende 130 unidades familiares, si fueren éstas rehabilitadas, lo programado en dos años, ni siquiera cubriría el 100% de la meta fijada para el asentamiento mencionado, lo que demuestra la imposibilidad física del IVU para el desarrollo integral del programa.

Debe considerarse que el IVU para los programas normales que desarrolla necesita un mayor financiamiento, y si a esto se le incorporan otros programas adicionales, necesitaría de mayores recursos que le permitiera desarrollarlos en una forma más eficiente y cubrir las metas fijadas.

Este programa por estar dirigido a los sectores mayoritarios de la población de escasos recursos económicos, debería dársele de parte del IVU, o del Estado una mayor atención a fin de aminorar los impactos que el déficit habitacional de estos sectores produce y que tiende a agravarse.

- Plan de Acción Social de la Alcaldía Municipal de San Salvador.

Este plan está enmarcado en la estrategia que la Alcaldía ha elaborado en el período comprendido entre 1985-1987. Dicho plan, a través del Proyecto de Servicios Básicos de Infraestructura, se propone organizar en una primera fase siete comunidades con el objeto de construir la infraestructura familiar habitacional y comunal por medio de acciones autogestionarias, dar asistencia a comunidades, clase media para la ejecución de obras complementarias, e impulsar un sistema de renovación habitacional en barrios marginales de

la ciudad. El número de asentamientos (marginales, clase media) que se verán favorecidos con este plan son 123. Más que un programa de oferta de vivienda, es un programa de tipo social, contemplando también el Proyecto de Fomento de la Organización Empresarial y el de Formación de Mano de Obra; el primero, tiene como objetivo lograr que los grupos familiares que habitan en las zonas marginales obtengan un nivel de ingreso que les permita satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de microempresas; y el segundo, contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes de las comunidades citadas proporcionándoles instrucción en áreas de trabajo que inicialmente favorezcan la satisfacción de sus necesidades y que a la vez tengan un medio que les asegure un empleo.

#### C. Demanda de Vivienda.

Algunos estudios para estimar la demanda de vivienda han considerado el déficit existente más la tasa de crecimiento de la población, que en nuestro caso esta última para 1980, fue del orden de 3%; agregándose a éste la demanda que se origina por la población desplazada debido a factores políticos.

Esta tasa de crecimiento poblacional es uno de los índices que más agravan este problema, más que el ritmo de crecimiento actual, pues según estimaciones para el año 1980 es 1,906.6; y para el año 2000 2,164.5; a los que -habría que satisfacerles las necesidades de vivienda, tomando en cuenta que en ella están comprendidos los sectores de bajos ingresos, cuya capacidad económica se verá cada vez más deteriorada entre otras causas por el fenómeno inflacionario.

Constituyendo la demanda la existencia real o potencial de los consumidores de bienes y servicios que a través del proyecto se decidan producir, para su análisis es necesario considerar la capacidad de pago y la cantidad necesaria de esos bienes y servicios que la población demandante necesita adquirir. Es importante cuantificar el volumen actual e histórico, del uso o consumo de bienes o servicios producidos; es decir, tomar en cuenta la disparidad entre las necesidades reales y la demanda efectiva; la distribución espacial y la tipología de la población. En base de los datos conocidos, se estima la demanda futura, la cual está condicionada por la evolución estructural o coyuntural del mismo sistema económico y los factores limitantes de comercialización planteados anterior-

mente. Entre las características de la demanda están:

- a) Crecimiento poblacional: implica describir el comportamiento histórico de la población y su proyección, está relacionada con el área territorial.
- b) Distribución de la población por zonas geográficas. Especificar la cantidad de habitantes por zonas geográficas y necesidades básicas de esa población.
- c) Niveles de ingreso. Estratificación de la población en función del ingreso.
- d) Nivel de empleo. Distribución del ingreso entre la población económicamente activa.
- e) Educación. Nivel educacional de la población.

La demanda de vivienda de bajo costo, puede analizarse desde los puntos de vista de la demanda bruta y la demanda efectiva de vivienda.

En cuanto a la primera, está constituida por dos componentes básicos: El reemplazo de la vivienda existente y la demanda generada por el crecimiento de la población. Lo más importante en el desarrollo de este tema, es que debe considerarse en forma prioritaria la demanda de vivienda originada por el factor del crecimiento de la población, la cual merece especial atención estimarla sobre el enfoque siguiente.

En el cuadro No. 18 preparado por MIPLAN referente a las proyecciones de población por departamento, área rural, urbana y municipal, la población estimada a nivel de municipio, durante el período 1980-1985, ha presentado el siguiente comportamiento: para 1985 la población creció en un 20% en relación con 1980. En 1990 se proyecta un incremento del 45%; en 1995, 72%; en el año 2000 104%; y para el año 2005, 144%. En el año 2000, la población del Area Metropolitana de San Salvador, se habrá duplicado, lo cual representará un aumento en la demanda de servicios: salud, educación, -- transportes, y en especial el de la vivienda, constituyendo un déficit habitacional.

El comportamiento proyectado de 1990 al año 2005 para la población nacional urbana, se incrementará en 32.50%, - 69% y 90%, lo que se debe a que el incremento de la población para Sonsonate, Santa Ana y San Miguel, será menor que

CUADRO No. 18

POBLACION ESTIMADA A NIVEL DE MUNICIPIO

MUNICIPIO	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Santa Ana	189999	210468	233143	255421	278555	303784
Sonsonate	65950	76633	89046	102025	116892	133925
Sonzacate	6283	6679	7101	9549	12840	17265
Sahulingo	7150	8738	10679	12841	15441	18567
San Antonio del Monte	7950	9155	10542	12026	13719	15650
Total AMSO	87333	101205	117368	136441	158892	185407
Nueva San Salvador	64579	72430	81235	89831	99337	109599
Antiguo Cuscatlán	10961	12328	13865	15376	17052	18911
San Salvador	411067	456837	507704	549498	594733	643692
Lejicanos	122477	159914	208794	263020	331328	417376
Ciudad Delgado	102155	128891	162625	199903	245727	302055
Cuscatancingo	37185	48161	62377	78262	98192	123197
Yutuxtepeque	14852	19473	25531	32297	40856	51683
Soyapango	73890	95610	123714	154995	194185	243284
Opango	47280	64018	86682	111951	144586	186734
San Marcos	51945	68632	90679	115287	146572	186346
Total AMMS	936391	1126294	1363204	1610420	1912568	2282877
San Miguel	158729	184824	215210	246580	282523	323705
Población Nacional Urb.	1902507	2204868	2504100	2860688	3213819	3610541
Población Nacional	4539515	5235673	5977035	6827107	7730401	8753210

FUENTE: Proyecciones de Población por Departamento Area Urbana, Rural y Municipal, El Salvador 1970-2000, UPYRH, MIPLAN, Inédito.  
 Totales Municipales 1985 y 1995, totales 2005 estimación propia.

el del Area Metropolitana de San Salvador, por ejemplo, para 1990 Santa Ana presenta un incremento proyectado de 23%, Sonsonate 34% y San Miguel 36%. La población a nivel nacional presenta un comportamiento similar proyectado al de la población nacional urbana.

En el cuadro No.19 se presenta el número de familias estimadas para las áreas metropolitanas, cuyo dato se ha - obtenido tomando como divisor de la población el número pro medio de personas que se obtiene al combinar el censo de la población con el censo de vivienda de 1971, los resultados para el Area Metropolitana de San Salvador, Santa Ana, Sonsonate y San Miguel arrojan una cifra estimada de 5 habitan tes por vivienda.

Según el mencionado cuadro, tanto para 1980 como para 1985; y las proyecciones de 1990 al año 2005, el número de familias estimada para el Area Metropolitana de San Salvador, supera ampliamente el número de familias del resto de las áreas metropolitanas de las ciudades principales. Este es otro factor que muestra la concentración de la población en la capital, y los consecuentes problemas que ello impli ca en la solución de los problemas sociales.

CUADRO No. 19

NUMERO DE FAMILIAS ESTIMADAS PARA LAS AREAS METROPOLITANAS

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
AMSS	154258	186268	226307	268341	319842	383118
Santa Ana	23170	25942	29040	32143	35411	39003
Sonsonate	10050	11600	13400	15515	17996	20897
San Miguel	16010	19210	23024	27123	31918	37521

FUENTE: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.- PRONAVI-AID.

Uno de los aspectos más importantes dentro del análisis de la demanda de vivienda lo constituye el crecimiento y la distribución del ingreso, ya que constituyen variables importantes a considerar, puesto que dependiendo del nivel de ingreso que perciba la población, así serán los efectos sobre la capacidad para la adquisición de vivienda.

En el cuadro No. 20 se analiza la distribución del ingreso de los ocupados a precios corrientes y a precios de 1979. Al comparar las distribuciones nacional y nacional urbana de 1975, actualizadas a precios de 1979, con las de 1978 y 1979, dos cosas son evidentes: la reducción del número de ocupados que no reciben ingresos y que la distribución acumulada del ingreso, o sea la suma de los porcentajes de los ocupados con un nivel de ingreso por debajo de una suma dada, es menor para los tramos más bajos en 1978 y 1979 que en 1975. Esta relación se mantiene hasta el tramo 300 a 400. La implicación de estos es que el ingreso de ocupados que recibían menos de 400 (a precios de 1979) en 1975, ha crecido más rápido que el nivel de precios en los períodos 1975-1978 y 1975-1979. Por otra parte, la relación se invierte a niveles más altos indicando que tuvo lugar cierta redistribución del ingreso hacia los niveles más ba-

CUADRO No 20

DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS OCUPADOS - PRECIOS CORRIENTES Y PRECIOS DE 1979  
(Porcentajes)

	1 9 7 4 / 5		1 9 7 8		1 9 7 9
	Corrientes	Constantes	Corrientes	Constantes	Corrientes
<b>NACIONAL</b>					
Sin ingreso	26 02	26 02	10 31	10.31	12.42
0 - 40	8.48	5 09	7.33	6 44	8 44
40 - 100	26 96	12 37	19.56	16 48	15 21
100 - 200	21 43	22.26	31 28	27 63	25 58
200 - 300	7 10	12 86	12 65	15 65	13.79
300 - 400	4 48	7 13	7 60	8 52	9 84
400 - 600	2 66	6 95	5 70	7.32	7.99
600 - 1,000	1 36	4 46	3 14	4 27	4 29
1,000 y más	1 51	2.86	2 43	3 38	2 40
Promedio menos de mil	112.01	175 62	178 25	200.76	198 74
General	110.32+ 0151p	170 61+.0286p	173.92+ 0243p	193 97+ 0338p	193.89+ 024p
<b>NACIONAL URBANO</b>					
Sin ingreso	8.26	8.26	5.57	5.57	5.89
0 - 40	10.04	6 02	3 94	3.46	3.61
40 - 100	24.21	12 09	16.33	13 50	13.20
100 - 200	26.05	21 35	22.49	20.33	19 64
200 - 300	13 06	15.63	18 03	16.92	17.71
300 - 400	8 09	10.44	12.73	13 11	14 70
400 - 600	4 89	12 69	10 58	12.91	12.95
600 - 1,000	2.68	8.12	5 73	7 85	7.67
1,000 y más	2.72	5.40	4 60	6 35	4.62
Promedio menos de mil	169.50	259 74	245.62	273.54	273.94
General	164 89+.0272p	245.72+ 054p	234.32+.046p	256.17+ 0635p	261.26+0462p
<b>AMSS</b>					
Sin ingreso	3.48	3.48	3.12	3.12	3.24
0 - 40	11.61	6 47	1.04	0 89	1.29
40 - 100	22.13	10 95	12.38	10 02	10.50
100 - 200	25.93	19 31	15.55	14 28	14.99
200 - 300	13.59	14.46	20 45	16.77	19.08
300 - 400	7 63	11.61	16 24	15.08	16.39
400 - 600	5 78	13.10	14 68	17.23	15 95
600 - 1,000	4 34	9.55	8 34	11.16	10.38
1,000 y más	5.51	11.07	8 20	10.73	8.18
Promedio menos de mil	191 56	288.55	305.32	337.48	324.49
General	181.01+.0551p	256.61+.1107p	280.28+0.82p	301 27+.1073p	297.954.0818p

p = Ingreso promedio estrato 1,000 y más

FUENTE. Encuesta Demográfica y de Mano de Obra, Encuestas de Hogares y de Propósitos Múltiples; Op. cit

jos. El efecto también se presenta en la distribución acumulativa del ingreso en el AMSS.

El cuadro No. 21 se refiere a la demanda bruta de vivienda originada por el crecimiento de la población: al estimar la demanda de esta manera se está aceptando que las familias cuyos ingresos crecen como para optar una vivienda mejor ceden por medio de venta o alquiler su antigua vivienda a la nueva familia dentro del tramo de ingresos que están dejando o a las familias que pasan a dicho tramo desde un tramo inferior. Lo anterior causa que la demanda neta para los estratos más bajos sea 0, a partir del período 1990-1995, ya que el número de viviendas que dejan las familias de un estrato que pasan a otro superior absorbe - la demanda de las familias que llegan al estrato.

Lo anterior permite hacer las siguientes consideraciones: que si bien es cierto que las familias cuyos ingresos crecen, y se mantienen en el mismo estrato, es porque se -- adaptan en la misma forma en que viven; y se superan solamente que adquieran mayor cultura y educación que les permita salir de las condiciones de vida de miseria a que se -- han adaptado, es una cuestión puramente de psicología so-- cial.

Si bien existe una demanda de reemplazo de vivienda -

CUADRO No. 21

DEMANDA BRUTA DE VIVIENDA POR CRECIMIENTO DE LA POBLACION

	83-90	90-95	95-00	00-05
<b>AMSS:</b>				
0 - 100	284	-	-	-
100 - 200	-	-	-	-
200 - 300	508	-	-	-
300 - 400	-	-	-	-
400 - 600	9897	1150	-	-
600 -1.000	27952	16313	20069	20472
1,000 y más	24805	27037	36048	49273
Total	63446	44500	56117	69745
<b>SANTA ANA:</b>				
0 - 100	66	-	-	-
100 - 200	-	-	-	-
200 - 300	-	-	-	-
300 - 400	-	-	-	-
400 - 600	1841	376	-	-
600 -1.000	2134	1669	2079	1938
1.000 y más	1491	1480	1924	2429
Total	5532	3525	4003	4367
<b>AMSO:</b>				
0 - 100	71	-	-	-
100 - 200	-	-	-	-
200 - 300	-	-	-	-
300 - 400	-	46	-	-
400 - 600	1322	399	300	341
600 -1.000	731	1024	1289	1331
1,000 y más	589	737	1112	1515
Total	2713	2206	2701	3187
<b>SAN MIGUEL:</b>				
0 - 100	112	-	-	-
100 - 200	-	-	-	-
200 - 300	32	-	-	-
300 - 400	81	92	-	-
400 - 600	1658	615	386	412
600 -1.000	2147	1999	2359	2403
1.000 y más	1201	1501	2308	3184
Total	5231	4207	5051	5999

Ésta está constituida por el interés que tienen las personas de cambiar su vivienda actual por otra en mejores condiciones, así como la demanda de mejoras que se refiere a las reparaciones de la vivienda y a servicios como agua potable, electricidad y servicios sanitarios, a lo cual no se entra en mayores detalles porque el tema únicamente se refiere a la construcción de vivienda.

La demanda efectiva de vivienda se determina integrando la demanda total por crecimiento, reemplazo, mejoramiento, planificada o en ejecución y los porcentajes de la demanda estratificada.

En cuanto a la demanda por reemplazo y la demanda por mejoramiento se asimilaron al período 1983-1990, y al resultado de sumarlas a la demanda por crecimiento, se restó la vivienda ya planificada o en ejecución, con los resultados que se presentan en el cuadro No.22 , la oferta que se adjudicó al tramo de ingresos 200 a 300 colones para el AMSS, se distribuyó entre los tramos siguientes por exceder la demanda del período.

La demanda efectiva resultante de aplicar los porcentajes de la demanda estratificada a la demanda por períodos se presenta en el cuadro No. 23 . Sólo se incluye la demanda de la población con ingresos inferiores a los 1000 colo-

CUADRO No. 22

DEMANDA, NETA DE LA OFERTA PLANIFICADA  
1983-1990

	DEMANDA			Oferta Planificada	Neto
	Crece- miento	Reemplazo	Mejora- miento		
<b>AMSS</b>					
0 - 100	284	243	57	173	411
100 - 200	-	946	878	527	1297
200 - 300	508	1089	694	2291	-
300 - 400	-	900	387	1287	-
400 - 600	9897	4982	2260	10170	6969
600 -1000	27952	9849	3923	833	40891
Total	38641	18009	8199	15281	49568
<b>SANTA ANA</b>					
0 - 100	66	332	280	-	678
100 - 200	-	984	76	966	94
200 - 300	-	788	137	-	925
300 - 400	-	598	73	-	671
400 - 600	1841	1067	367	-	3275
600 -1000	2134	1404	180	30	3688
Total	4041	5173	1113	996	9331
<b>AMSO</b>					
0 - 100	71	99	90	-	260
100 - 200	-	276	112	-	388
200 - 300	-	378	106	-	24
300 - 400	-	339	44	-	383
400 - 600	1322	537	203	475	1587
600 -1000	731	862	167	-	1760
Total	2124	2491	722	935	4402
<b>SAN MIGUEL</b>					
0 - 100	112	172	60	-	344
100 - 200	-	715	116	180	651
200 - 300	32	534	272	-	838
300 - 400	81	470	160	-	711
400 - 600	1658	1312	406	447	2929
700 -1000	2147	1959	317	927	3496
Total	4030	5162	13331	1554	8969

CUADRO No. 23

DEMANDA EFECTIVA DE VIVIENDA POR SOLUCION HABITACIONAL.

	TOTAL	Lote Ur banizado	Lote con Bloque - sanitario	Media casa.	Unidad Básica	Casa Completa.
<u>AMSS</u>						
1983-1990	48885	1708	8048	3849	5878	29402
1990-1995	17191	-	3081	1432	2087	10591
1995-2000	19734	-	3679	1672	2342	12041
2000-2005	21029	-	3752	1705	2389	12281
<u>SANTA ANA</u>						
1983-1990	9331	772	1869	1154	727	4809
1990-1995	2045	-	312	147	129	1457
1995-2000	2079	-	277	139	139	1524
2000-2005	1938	-	259	129	129	1424
<u>AMSO</u>						
1983-1990	4153	648	527	290	535	2157
1990-1995	1431	-	150	86	183	1014
1995-2000	1542	-	137	75	184	1144
2000-2005	1623	-	146	79	195	1204
<u>SAN MIGUEL</u>						
1983-1990	8969	995	1166	1466	1368	3977
1990-1995	2706	-	310	306	383	1707
1995-2000	2745	-	296	296	308	1843
2000-2005	2815	-	304	304	317	1894

FUENTE: MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. - PRONAVI - AID.

nes mensuales y en algunos la suma de la demanda por solución es inferior a la demanda total. Esto se debe al porcentaje de familias que indicaron que no les gustaba ninguno de los tipos de vivienda propuestos.

D. Déficit de Vivienda.

Se considera como déficit de vivienda, la demanda insatisfecha de la misma, por razones varias, tales como: - crecimiento poblacional urbano por razones de migración de las áreas rurales a urbanas, desplazamiento de la población por razones políticas y otras.

Con relación a la base que sirvió para la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo Económico 1968-1972, el déficit de vivienda en El Salvador, sobrepasaba en 1968 a 150,000 unidades habitacionales. Para 1977 este déficit se incrementó a 500,000 unidades de las cuales más de 250,000 correspondían a la ciudad de San Salvador, por lo que se puede asegurar que cualquier meta realista puede parecer insuficiente. Según lo planeado en este período se suponía la construcción de 17,913 viviendas, de las cuales 15,953 pertenecían a personas de bajos ingresos.

En cuanto a su realización se puede decir que la meta asignada al IVU no la pudo cumplir debido a que el número

de casas construidas fueron de 1563 que representaban alrededor del 30% de la cifra planeada a cumplir en el quinquenio.

Hay que hacer la observación que en el primer año, se construyeron 1426 viviendas de las 1953 soluciones habitacionales que se habían planeado para ese año o sea que se hicieron el 73% de las unidades planeadas.

En cuanto al Plan Quinquenal de desarrollo Económico y Social 1973-1977, uno de los objetivos principales era la rehabilitación de los tugurios o zonas marginales, muy especialmente la del área metropolitana de San Salvador, debido a que en parte es la Ciudad de San Salvador en donde más se ha acentuado el problema de la marginalidad.

Al respecto existen dos causas principales que originan dichos problemas : primero la excesiva población rural que viene a radicarse a los centros urbanos, en especial, San Salvador; la razón de ello, es que éstas personas piensan encontrar mejores condiciones de vida; una segunda causa, es el aumento acelerado de la población, en especial en éstos últimos años. En el Cuadro No. 24, se observa el déficit habitacional del país, durante el período 1970-2000.

En el Cuadro No. 25, se observa el déficit habitacional proyectado para 1980 en el sector urbano por niveles de in-

greso.

Para cubrir en parte el déficit de vivienda para familias de bajos ingresos es necesario efectuar inversiones especialmente en lo que se refiere a la demanda de reemplazo y mejoramiento de las viviendas, ya que dicha demanda representa un porcentaje mayor de la demanda total y además constituye el problema de la vivienda deficitaria de la población de bajos ingresos; y de no realizarse inversiones en este campo, tendría como resultado mantener a muchas de las familias que desean mejor vivienda en las condiciones poco adecuadas en que se encuentran actualmente.

En el Cuadro No. 26, se advierte la demanda de vivienda de bajo costo como porcentaje de la demanda total.

CUADRO No. 24

EL SALVADOR: DEFICIT HABITACIONAL - PERIODO 1970-2000

AÑO	URBANO		RURAL		TOTAL	
	MILES	%	MILES	%	MILES	%
1970	146		280		426	
1975	200	36.98				
1978	255		481		736	
1980	275	37.5	529	89.0	804	89.0
1985	375	37.0				
1990	515	37.0	1004	89.0	1519	89.0
1995	705	37.0				
2000	965	37.0	1905	89.0	2780	89.0

Cifras estimadas sobre la base de que la tasa de crecimiento habitacional deficitaria se mantendrá constante.

FUENTE: Zuleta Chicas, Candida Elizabeth. Tesis "Perfil de un Proyecto Habitacional Urbano" Universidad de El Salvador, 1982.

CUADRO No. 25

EL SALVADOR: PROYECCION DEL DEFICIT CUANTITATIVO HABITACIONAL 1980.

(Crecimiento de la Brecha habitacional a 1980)

DEFICIT URBANO PROYECTADO A 1980 POR NIVELES DE INGRESO

ESTRATOS DE INGRESO	ESTRATOS SOCIALES	UNIDADES	POBLACION TOTAL	%
0 - 100	Marginal	53,772	268,860	18.7
100 - 250	Bajo	125,002	625,010	43.4
250 - 600	Medio	74,351	371,755	25.8
600 -1000	Medio-Alto	9,908	49,540	3.5
1000 - más	Alto	24,667	123,335	8.6
TOTAL		287,700	1,438,500	100.0

FUENTE: Pronóstico de la Situación Habitacional en la República de El Salvador, en el período 1971-1980, página 158 A. Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima.

CUADRO No. 26

EL SALVADOR: DEMANDA DE VIVIENDA DE BAJO COSTO COMO  
PORCENTAJE DE LA DEMANDA TOTAL.

	1983-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
AMSS	66.65	39.24	35.76	29.35
SANTA ANA	86.22	58.01	55.94	44.38
AMSO	88.20	66.59	58.83	52.46
SAN MIGUEL	88.19	64.32	54.35	46.92

FUENTE: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS- PRONAVI-AID.

Demanda Efectiva para Vivienda de Bajo Costo  
en el Area metropolitana de San Salvador.  
Informe Final Abril 1984.

E. Política Habitacional del País.

En El Salvador, el problema de la vivienda ha sido -- atendido fundamentalmente, a nivel del sector urbano por -- determinadas instituciones. Las más importantes dedicadas a esta actividad son el Fondo Social para la Vivienda (FSV), la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV), a través de las asociaciones de ahorro y préstamo. Estas se ocupan principalmente de financiar la construcción de viviendas urbanas, ofreciendo soluciones habitacionales como viviendas -- completas unifamiliares o en condominio, que cuentan en la mayoría de los casos con dos dormitorios, baño, sala-comedor y cocina, a precios cuyos costos actualizados de las casas más grandes en general superan al límite de veinte mil colones, fijados por el Fondo para familias con ingresos de ochocientos colones mensuales y al de veintiún mil colones fijados para las familias con ingresos de mil colones mensuales.

Por su parte el sistema de ahorro y préstamo ha financiado viviendas unifamiliares y multifamiliares dentro del límite de precio máximo establecidos por la Financiera Nacional de la Vivienda, cuyos límites anteriores y actuales son los siguientes:

	UNIFAMILIARES	MULTIFAMILIARES
Hasta 1973	25,000	-.-
1974-1976	50,000	59,600
1977-1983	75,000	120,000

FUENTE: Demanda efectiva para vivienda de bajo costo en el Area Metropolitana de San Salvador y 3 ciudades secundarias. Informe final. Abril - 1984 - MOP. PRONAVI - AID.

Al analizar este aspecto hay que considerar que la política del Estado ha consistido en implantar programas destinados a la construcción de viviendas, tanto en el sector urbano como en el rural, tal como se ha expresado, y dándosele mayor atención al primero, lo cual se ha analizado en el aspecto que nos corresponde en el presente estudio y en lo que se refiere a la población marginada y de bajos ingresos en El Salvador.

Es importante señalar que las personas anhelan alcanzar en sus vidas una estabilidad integral. Ofrecerles una vivienda propia, cómoda y segura, es estar contribuyendo de una manera efectiva, entre otras básicas de diferente naturaleza, a generar el bienestar social que tanto necesita el pueblo salvadoreño. La tenencia de una vivienda forma parte de una serie de factores, que definen en el individuo y su familia un mayor espíritu de responsabilidad --

ciudadana, el cual en todo momento debe estimular al máximo el Estado.

Si se satisface el otorgamiento del derecho de propiedad absoluta a la población marginada, se contribuirá a la existencia de:

- a) Una población marginada económicamente más activa, y en consecuencia, una economía más fuerte y próspera para todos;
- b) Comunidades marginales más estables y menos inclinadas a problemas sociales.

La política habitacional tal como se ha manejado hasta la fecha se ha orientado de manera especial a la ayuda de los estratos medios y altos, y no así a la solución de la problemática de la solución de las necesidades de las clases marginadas y de bajos ingresos que representan el mayor porcentaje de la población.

Con el fin de atender la situación tanto del área urbana como rural, en materia de vivienda, el Estado ha realizado las siguientes acciones:

1. En 1961 se ejecuta el Segundo Censo de Vivienda en El Salvador, que excluye a la vivienda rural;

2. En 1965, se implementa el Primer Plan de la Nación, incluyendo un Segundo Diagnóstico Habitacional Urbano y un Primer Análisis Regional del país;
3. En 1969 la Universidad de El Salvador, el Ministerio de Salubridad Pública y Asistencia Social y la Organización Panamericana de la Salud patrocinan y desarrollan el curso, Análisis y Soluciones de la Vivienda para Familias de Ingresos Mínimos, el cual analiza la vivienda rural y la actuación del Instituto de Colonización Rural;
4. En 1970, se elabora el Tercer Diagnóstico de Vivienda, así como el Primer Pronóstico Nacional y Bosquejo para una Primera Política Habitacional de El Salvador, que excluye el análisis de la vivienda rural;
5. Se ejecuta el Tercer Censo de Vivienda en este mismo período y el primero, que incluye las zonas rurales del país;
6. En 1976-1977, se realiza la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares de Agosto de 1976 a julio de 1977, por parte del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, que proporciona información sobre vivienda rural;

7. En 1979, se implementa el Segundo Programa de Vivienda Rural para la Familia Campesina, bajo el cual se financió la construcción de 850 unidades;
8. En 1979, el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, intentó crear la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima Rural, como institución privada sin fines de lucro;
9. En 1978-1979, se realiza el Sistema de Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples por parte de MIPLAN, entre los meses de febrero de 1978 y abril de 1979, la cual proporciona información sobre las características de las viviendas, incluyendo el área rural.
10. Por Decreto No. 328 de fecha 17 de mayo de 1973, publicado en Diario Oficial No. 104 tomo 239, crea la Ley del Fondo Social para la Vivienda, como un programa de desarrollo de seguridad social, cuyo objeto es contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándole los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas y seguras;
11. Por Decreto número 31 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, de fecha doce de junio de 1973, se crea -

la Ley de Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamentos, como un deber del Estado de fomentar la construcción de Viviendas;

12. Con el objeto de contribuir a la política de desarrollo tendiente a superar y a eliminar las causas de --marginalidad en el nivel de comunidades locales, participar en el proceso de desarrollo para el logro de mejores condiciones de vida de las comunidades, formar organizaciones comunitarias, y coordinar sus actividades como medios efectivos de participación en - la planificación y ejecución de los planes de desarrollo locales y regionales, estimular la capacidad creadora de las comunidades frente a las situaciones del subdesarrollo y ayuda mutua y el esfuerzo propio con la participación de los organismos del Estado, municipios y entidades privadas, asegurando el mejor aprovechamiento de los recursos institucionales mediante mecanismos adecuados y evitar su dispersión y subutilización y capacitar a las personas y grupos comunitarios para generar su propio desarrollo, se promulga - con fecha 20 de diciembre de 1977, la Ley de Desarrollo de la Comunidad.
  
13. Por Decreto 836 de 21 de octubre de 1981, se crea la -  
/ Ley para el Acceso al Bienestar Comunitario (ABC) con-

siderando que es de elemental justicia atender en una forma prioritaria las necesidades de las familias de escasos recursos económicos, a fin de que puedan integrarse ventajosamente a la vida urbana, como autores de su propio proceso de desarrollo.

14. El actual gobierno municipal está realizando por medio del Programa de Asistencia Social, para favorecer a las comunidades marginales y colonias medias, medidas que están siendo implementadas.

F. Política de Reducción de Costos en los Programas de Construcción de Vivienda.

1. Los costos en la industria de la construcción se dividen en directos e indirectos. Los primeros, son aquellos -- como materiales, mano de obra y subcontratos; los segundos, son: administrativos, de planificación y dirección, financieros, legales, impuestos, valúo y varios. A los costos anteriores debe agregarse la utilidad neta, considerándose todo como porcentaje del costo de la venta.

Los costos se dividen aproximadamente en dos tercios para costos directos, algo menos del 30% para los costos indirectos y administrativos y un 5% de utilidad neta.

2. En cualquier tipo de construcción que se haga, los materiales representan un porcentaje considerable dentro del costo total de una vivienda. Ese porcentaje puede ser fácilmente absorbido si se trata de viviendas medias y de alto costo, pero para la vivienda mínima constituyen los materiales de construcción un serio problema que vuelve inaccesible el costo de estos, para las condiciones económicas de los sectores de bajos ingresos, cuya capacidad es limitada.

El alza desmedida en los precios de los materiales de la construcción es tal, que las familias de escasos recursos no pueden obtener el beneficio de los proyectos y programas habitacionales de la FUNDASAL, por razones de que no tienen la capacidad económica de sufragar en parte, los costos de los materiales de construcción.

Es sumamente alarmante el impacto que las fluctuaciones de precios de los materiales de construcción tiene sobre los costos de la vivienda, especialmente de la vivienda popular.

Si se considera que los materiales de construcción representan entre el 75 y 85% del total del costo de una vivienda, un incremento promedio de 43.08% de dichos costos, observado en el período 1984-85, tiene un efecto negativo

en mayor grado sobre la capacidad de pago de los sectores que representan las familias de escasos recursos, que son los más afectados por la actual crisis por la que atraviesa el país.

Cotizaciones hechas por la FUNDASAL de julio de 1984-1985, los materiales de construcción aumentaron en algunos casos en un 100%, citándose como ejemplos los referentes - al ladrillo de calavera, al metro cúbico de arena, el metro cúbico de grava, el quintal de hierro corrugado de un cuarto y la lámina lisa de tres por una yarda, en los porcentajes respectivos de 75%, 47%, 29%, 52% y 113%.

Hay otros materiales que tienen un fuerte contenido - de materia prima importada, lo que representa un costo considerable que afecta los programas de construcción de vivienda mínima, además hay que tomar en cuenta que los materiales destinados para esta industria varía su costo, - sin control estatal, lo cual incide en el costo de las unidades habitacionales.

Las inversiones sobre la adquisición de terreno para los programas habitacionales de viviendas de interés social, así como la urbanización son costos importantes que debe de considerarse en la construcción. En el siguiente cuadro se observa el costo del terreno en bruto o rústico y el terre-

no ya urbanizado:

TERRENO EN BRUTO POR METRO CUADRADO	COSTO URBANIZADO POR METRO CUADRADO
∅ 1.00	∅ 51.82
3.00	55.45
5.00	59.09
10.00	68.18
15.00	77.27

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas - PRONAVI - AID.  
Demanda efectiva para Vivienda de Bajo Costo en el  
Area Metropolitana de San Salvador y tres ciudades  
secundarias. Informe Final - Abril 1984.

Según el cuadro anterior los costos aumentan en una proporción máxima, lo cual significa un incremento en el costo de las viviendas.

Dentro del rubro financiero está considerado el capital y los intereses. Sobre esta última su reducción podría contribuir a hacer menos onerosos los préstamos concedidos para la construcción de viviendas de los sectores de bajos ingresos, dentro de los costos indirectos, éste es el rubro principal y que más afecta los proyectos habitacionales.

La utilidad también merece que se haga especial consideración sobre ella, ya que aproximadamente representa el

5% de los costos totales. La utilidad debe ser considerada como utilidad neta, que es "la utilidad bruta menos intereses sobre préstamos y depreciación". 11/

Se ha analizado que uno de los problemas fundamentales que debe atenderse en la construcción de vivienda mínima de interés social, es la reducción de los costos, con el fin de que sea más susceptible de ser adquirida por los sectores de bajos ingresos. Además de que incide en el valor de la vivienda, el alza en los precios de los materiales de construcción, que no puede ser controlado por el sector estatal influye poderosamente sobre el costo de una unidad habitacional. También se sabe que uno de los componentes básicos son las áreas destinadas a la construcción de las unidades habitacionales, su ubicación es la principal determinante, los lugares donde se planifica la construcción de vivienda mínima tiene que estar determinado por aquellas zonas, sino de fácil acceso al centro de la ciudad, en zonas o en áreas cuya urbanización sea aconsejable para ello. Es importante además considerar que debido a una fiebre especulativa en el valor de los terrenos, su plusvalía es muy alta, la vara cuadrada alcanza precios exorbitantes, lo cual hace variar los costos de la construcción de viviendas de diferentes tipos y para otros estratos sociales.

---

11/ Brand, Salvador Oswaldo. Diccionario de Ciencias Económicas y Administrativas. 1978.

Otro factor que hay que considerar, es el sistema utilizado en la construcción, el cual varía según la técnica que se ocupa, resultando de ello que dado las condiciones del mercado de los materiales a utilizarse, hacen variar los costos de las unidades a construir.

Si bien se considera que para reducir los costos de las unidades habitacionales, se utiliza el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio, esto debe hacerse en una forma recomendable y usando la tecnología necesaria, y no en forma rudimentaria ni empírica como actualmente se hace, contribuyéndose con ello a una mejor construcción en las viviendas.

Por otra parte el desarrollo urbano de las zonas calificadas para esta clase de viviendas, es la infraestructura, como son acueductos, alcantarillados, servicios de agua potable, energía eléctrica, etc. Debe considerarse asimismo que a los costos adicionales de materiales de construcción y mano de obra debe añadirse que las inversiones destinadas a los programas de construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos, no deben estar sujetas a especulaciones de sectores dedicados a la industria de la construcción, cuyo objetivo es la consecución de mayores beneficios o excedentes.

CAPITULO III  
PRINCIPALES LIMITACIONES ESTRUCTURALES

A. Falta de Ordenamiento Legales.

El interés social "se considera como aquel que corresponde a las necesidades y tendencias objetivas del desarrollo social, interés que se manifiesta bajo el concepto de inclinaciones y aspiraciones". 12/

Cuando se habla de vivienda de interés social, debe entenderse que corresponde a satisfacer las necesidades y tendencias objetivas determinadas por las condiciones de vida y por la naturaleza de la comunidad.

La Constitución Política de El Salvador en su artículo 119 expresa: "Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas llegue a ser propietaria de su vivienda".

Debe aclararse que el concepto antes expresado no se refiere de manera exclusiva a la vivienda de los sectores marginados y de bajos ingresos, que constituye el sector

---

12/ Diccionario Filosófico, E/U Ediciones Universo. Rosental-Iudin. Edición Argentina, 1967.

mayoritario de la población, y que está más urgido de satisfacer las necesidades habitacionales, ya que cualquier otro sector de la población tiene mayor capacidad económica que le permite demandar y satisfacer sus necesidades de vivienda.

Diversos programas se han establecido en cada país, uno más efectivo que otros, tendientes a dotar a las familias de recursos limitados, de un techo digno e higiénico, y una vivienda que sirva de sede al núcleo fundamental: la familia.

El derecho ha advertido hace mucho tiempo la necesidad de proveer a la familia de un substractum material, integrado por bienes económicos en cantidad mínima para que pueda alcanzar en su nacimiento y desarrollo, el soporte que le haga invulnerable a todo, en cuanto a un modo u otro, atente contra su necesaria unidad.

La generalidad de legislaciones no contempla una solución adecuada, para regular el curso, aprovechamiento y distribución de las cargas entre los propietarios independientes de unidades de vivienda, integradas en un proyecto con áreas y servicios comunes, con problemas que escapan a la copropiedad simple.

Aunque las legislaciones modernas admiten en forma unánime el problema de propiedad horizontal, este sistema no es aplicable a la mayoría de viviendas de interés social, toda

vez que por regla general las unidades de vivienda no cuentan con más de un piso, sin que concurra la circunstancia de hallarse superpuestas, sino distribuidas en la totalidad de terreno en donde se desarrolla el proyecto, con acceso y comunicación a los servicios comunes. Empero, la propiedad horizontal contiene normas que se ajustan a la perfección a un proyecto de viviendas de interés social, como se construye actualmente en las diferentes naciones.

En efecto, la legislación más generalizada contempla el régimen de indivisión forzosa para las áreas y servicios comunes de la propiedad horizontal bienes que por otro lado, no pueden ser enagenados y utilizados independientemente del dominio o uso de la unidad filial de propiedad individual.

El régimen de propiedad horizontal regula, entonces, la indisolubilidad entre las partes divisas y comunitarias, ello determina que en este sentido la situación de las últimas, se encuentre ligado con lo que acontezca con las primeras, pues sobre ellas no puede haber comportamiento autónomo.

Por lo tanto, se considera que el régimen de viviendas de interés social debe ser regulado por las mismas o similares normas que las que rigen la propiedad horizontal. Esto puede lograrse de dos maneras: a) permitiendo constituir el régimen de propiedad horizontal a edificios y proyectos de

un sólo piso; b) creando un sistema legal similar al de la propiedad horizontal que sustraiga, el tratamiento de proyectos de vivienda con unidades de propiedad individual y bienes de propiedad comunal del ámbito de la copropiedad simple, para normarlas de manera más eficaz y adecuada a la naturaleza accesoria de dicha propiedad, que finalmente debe mantenerse indivisible por la especial naturaleza de su función.

Existen dispersas en el ordenamiento jurídico una serie de disposiciones contenidas en leyes, reglamentos u otros instrumentos, a nivel de instituciones que están involucradas con el desarrollo del sector vivienda en forma directa (FSV, IVU, FNV, etc.), pero que carecen de unidad en cuanto a la existencia de un patrón común que contemple y defina una política económica, financiera y social dirigida a resolver la problemática ligada a la población de bajos ingresos, en lo referente a sus necesidades de vivienda, enfocadas éstas dentro de un contexto integral y armónico. El Estado cuenta con un Viceministerio de la Vivienda ubicado en el Ministerio de Obras Públicas, pero hasta ahora no ha logrado integrar el sector vivienda, desde sus diferentes ángulos, dentro de planes de corto, mediano y largo plazo con alcances coherentes enmarcados en un conjunto de normas legales consistentes y unificadas por criterios de carácter desarrollista y de un alto contenido humano.

B. Limitación del Uso de la Tierra.

Las ciudades de los países en vías de desarrollo enfrentan serios problemas en cuanto a disponibilidad del uso de la tierra, para proporcionar vivienda temporalmente a los nuevos emigrantes, así como para dar albergue permanente a la población de las ciudades, cuyo crecimiento poblacional es grave.

Como no existe un uso racional de la tierra en el país, se ha incurrido en deficiencias tan grandes, que amplias extensiones de este recurso con vocación agrícola han sido adquiridas para construir viviendas. Por otra parte, la ausencia de una planificación regional determina usos alternativos de la tierra en forma desordenada. Es necesario enfatizar que los diferentes sectores económicos y sociales del país necesitan atención, pero ésta deberá enmarcarse dentro de un riguroso esquema de prioridades, de tal suerte que los conjuntos habitacionales se concentren en los lugares donde el factor humano pueda utilizarse en forma óptima y eficiente.

El país, de una extensión territorial calculada geográficamente en 21 mil Kilóm. cuadrados aproximadamente, cuenta con tierras de vocación agrícola, cuencas hidrográficas, zonas marítimas y playas, zonas de reserva ecológica, zonas de seguridad militar, zonas históricas y arqueológicas, tierras destinadas para el desarrollo industrial y la destinada para

obras de infraestructura, carreteras, etc., lo cual afecta de una manera general si se hace un inventario de tierras para determinar que la disponibilidad para adquirir terrenos para la construcción de viviendas es limitada.

La escasez de tierras para albergar a los sectores de bajos ingresos es consecuencia de las causas antes determinadas que son de diferente índole: agrícola, industrial, social, política y económica.

Hechas las anteriores consideraciones nos encontramos que se han utilizado tierras de vocación agrícola para urbanizaciones destinadas para la construcción de viviendas. Se sigue utilizando el sistema de construcción de viviendas horizontales, lo cual hace que dentro de cierto tiempo no vamos a encontrar tierras para hacer proyecciones o programas para gentes de escasos recursos, llegamos a la conclusión de que existe un desorden, una irracionalidad en el uso de la tierra como se ha expresado, constituyendo todo ello un desperdicio de estas dentro de un contexto de estrechez territorial.

A medida que se intensifica la actividad de la construcción, el recurso tierra incrementa de precio, generando aumentos en el costo de la vivienda, lo que repercute en el usuario.

A continuación el siguiente cuadro expresa el área en metros cuadrados, el metro cuadrado por persona y costo por metro cuadrado de diferentes tipos de vivienda:

	AREA EN METROS	METROS POR PERSONA	COSTO Mts. (COLONES)
Vivienda básica	35	7	57
Vivienda mínima	50	10	100
Vivienda media	120	30	170
Otros tipos de vivienda	200	40	225

Para la gente de mesón o de la vivienda semi-urbanizada de las poblaciones de menos de cinco mil habitantes los patrones son amplios en cuanto a espacio, pero la calidad de la vivienda difiere como también en cuanto a la distribución del número de habitaciones en relación al sexo y a la edad de los integrantes del grupo familiar.

El problema de desarrollo de las ciudades de El Salvador, en el futuro se resolverá si el Estado adquiere un control total del terreno urbano y lo administra con la ayuda de leyes y reglamentos adecuados que garanticen una utilización guiada por el interés social.

Las anteriores consideraciones nos presentan un panorama bastante incierto sobre la limitación del uso de la tie-

rra para la construcción de vivienda destinada para los sectores de bajos ingresos; las implicaciones que representan y la aplicación de ciertas medidas para resolverlos. En parte el problema habitacional que enfrenta el sector mayoritario de la población, se agudiza cada día más por factores socio-políticos y económicos que afecta la realización en forma positiva, de proyectos destinados a resolver en su totalidad el problema habitacional.

### C. Limitaciones Financieras

La vivienda así como otras necesidades básicas, son insatisfechas para un sector mayoritario de la población. El financiamiento dedicado a estas actividades tanto del sector público como del sector privado, dan una idea sobre la prioridad que se le asigna en el sistema en que vivimos.

Es necesario referirse al comportamiento que el financiamiento a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas ha tenido y tiene en nuestro país.

El análisis del capitalismo dependiente ha facilitado la reproducción del capital a costa del deterioro de las condiciones de vida de la población trabajadora, desempeñando el Estado un importante papel en la consecución de este objetivo.

, El destino del crédito es un reflejo de la situación que se plantea. El financiamiento a la producción de bie-

nes y servicio que satisfacen necesidades básicas se compara en relación con el financiamiento que se da a otras actividades, a fin de mostrar las desventajas de los primeros.

En el Cuadro No.27 se aprecia el destino del financiamiento concedido por el Banco Central, y el sector privado y se deduce la poca importancia que se le ha dado a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas.

De 1976 a 1981 el crédito otorgado tanto por el BCR, como por el sector financiero privado a la producción de los bienes básicos fue inferior al 11%, contrariamente con lo que sucedió al financiamiento otorgado a los productos de agro-exportación que alcanzó elevados porcentajes entre el 58.9% y el 66% por parte del BCR, y entre 38.1% y 56.9% por parte del sector financiero privado.

También se observa como el financiamiento de las necesidades básicas por parte del sector financiero privado, es más constante e incluso supera en algunos años al otorgado por el BCR, mientras que por otro lado, el financiamiento del BCR a la agro-exportación, aunque presenta una baja en su participación relativa, supera la importancia que este rubro reviste para el sector financiero privado.

Durante los primeros nueve meses de nacionalizada la banca, medida que se suponía contribuiría a reducir la desi-

CUADRO No. 27

DESTINO DEL FINANCIAMIENTO CONCEDIDO POR EL BANCO CENTRAL Y EL SECTOR FINANCIERO PRIVADO  
DE EL SALVADOR (1975-81) (MONTOS USADOS EN MILLONES DE COLONES)

Años	BANCO CENTRAL DE RESERVA					SECTOR FINANCIERO PRIVADO <u>1/</u>				
	Financ. Total	Financ. a Productos de agro-export. <u>2/</u>		Financ. a prod. que satisfacen necesidades básicas <u>3/</u>		Financ. Total	Financ. a prod. de agro-exp. <u>2/</u>		Financ. a prod. que satisfacen necesidades básicas <u>3/</u>	
975	1,029	860	78.3%	199	19.3%	2,069	937	45.3%	217	10.5%
976	1,098	731	66.6%	120	10.9%	2,346	1,056	45.0%	201	8.6%
977	1,400	868	62.0%	61	4.3%	3,367	1,538	45.7%	275	8.2%
978	1,415	833	58.9%	55	3.9%	3,334	1,381	41.4%	290	8.7%
979	1,439	920	63.9%	121	8.4%	2,853	1,088	38.1%	239	8.4%
980	3,868	2,423	62.6%	159	4.1%	3,967	2,259	56.9%	194	4.9%
981	3,123	1,908	61.1%	343	11.0%	3,088	1,655	53.6%	264	8.5%

/ Incluye Bancos Comercial e Hipotecario, Asociaciones de Ahorro y Préstamos, y otras Instituciones Financieras Privadas; siendo el primer grupo el más importante.

/ Incluye el financiamiento a la producción, comercialización y refinanciamiento, a los tres productos principales de Agro-exportación: café, algodón y azúcar.

/ Aunque resulta muy difícil especificar toda la gama de productos que satisfacen necesidades básicas, se tomó como una aproximación, el financiamiento a: maíz, frijol, arroz, fruta, maicillo y sandía, verduras y legumbres, ganadería, avicultura, pesca, apicultura, servicios agropecuarios, sal, productos lácteos, de panadería, aceites y manteca, tejidos de punto, calzado, prendas de vestir, productos no metálicos para construcción, objetos de barro y cemento, industrias metálicas básicas, casas tipo mínimo; casas tipo medio, apartamentos hasta ₡ 40,000.00, electricidad, gas, agua, servicios sanitarios, transporte; se incluye tanto el financiamiento a la producción como a la comercialización de estos bienes (y algunos otros no citados), así como el refinanciamiento otorgado.

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI N° 5. Septiembre-Octubre 1983.

igual distribución del ingreso y mejoraría las condiciones de vida de la población, el financiamiento a la producción de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas, alcanza su nivel más bajo en el período analizado y si bien se recupera en 1981, la mayor parte del crédito otorgado se da en concepto de refinanciamiento, lo que no significa aumento a la producción real de estos bienes.

Debe considerarse que el monto total de créditos al financiamiento de necesidades básicas, no es la suma del otorgado por el BCR y por el sector financiero privado, ya que parte del concedido por éste último proviene de los recursos otorgados por el BCR para este propósito, canalizado a través de la banca privada.

En el siguiente cuadro que se refiere al Fondo Social para la Vivienda, se presenta la distribución de los préstamos otorgados y distribución del ingreso de los cotizantes, lo cual demuestra que aquellos que tienen ingresos de 301 a 350 y de 750 colones a más, se les ha otorgado el cuarenta y cincuenta por ciento respectivamente, esto refleja al tipo de vivienda que se refiere, para los estratos de 0 a 300 apenas se les otorgó el 7.5%, lo cual significa que las personas con este ingreso son personas de limitados recursos que por satisfacer otras necesidades básicas, no pueden demandar viviendas a su alcance, no significando esto que el Fondo haya prestado atención a los cotizantes con ingresos

mensuales superiores a los 750 colones, sino más bien es un reflejo del tipo de vivienda que se ha construido.

DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS OTORGADOS  
Y DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS COTIZANTES

(Precios de 1983)  
FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA

INGRESO	%	N° DE PRESTAMOS	%
0 - 300	18.4	2,245	7.50
301 - 550	43.8	10,134	39.75
551 - 750	17.1	5,838	19.51
751 y más	20.7	11,705	50.31

FUENTE: FSV

En el cuadro No.28, se presentan los préstamos otorgados y distribución del ingreso 1980 - 1982, compara para el período señalado, la distribución del ingreso de las cotizaciones con la distribución de los préstamos otorgados manteniéndose la relación señalada anteriormente.

CUADRO No. 28

EL SALVADOR: PRESTAMOS OTORGADOS Y DISTRIBUCION DEL INGRESO 1980-1982

FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA

INGRESO	1 9 8 0			1 9 8 1			1 9 8 2		
	COTIZANT.	PREST.	%	COTIZANT.	PREST.	%	COTIZANT.	PREST.	%
9 - 300	30,652	364	1.19	27,518	351	1.27	28,666	749	2.61
301 - 550	71,902	1,157	1.61	78,177	1,344	1.72	68,380	3,743	5.47
551 - 750	42,826	531	1.24	38,889	614	1.57	26,754	1,369	5.12
751 y más	17,836	818	4.59	19,485	613	3.14	32,250	1,158	3.60
TOTAL	163,216	2,870	1.76	164,069	2,922	1.78	156,050	7,019	4.50

FUENTE: FSV.

Para dar una mayor idea de la inversión del IVU, se presenta el cuadro que comprende la inversión realizada y las viviendas construidas para el período 1970-1983, considerándose la primera tanto a precios corrientes como a precios de 1983, no existiendo una tendencia permanente a aumentar el número de viviendas construidas y ello a consecuencia de que en esta institución sus fuentes propias de ingreso son los intereses y amortización de los préstamos concedidos a los beneficiarios, los cuales no son suficientes para sostener un programa creciente de inversión en vivienda (Véase Cuadro 29).

En el sistema de Ahorro y Préstamo, el financiamiento de vivienda de acuerdo al cuadro No.30, denota que ha habido un incremento en la construcción de vivienda durante el período señalado en el mismo, y se observa que hay una tendencia creciente en la construcción de viviendas, lo cual no es compensado por la demanda, ya que por ejemplo en el año de 1979, para viviendas, el monto de financiamiento fue de 54.75 millones, el valor de estas unidades fue de 89.46 millones, las unidades de viviendas comprada fue de 1,352, el monto de ellas es de 50.07 millones, es decir que la demanda ni siquiera es el cincuenta por ciento de la oferta, y estas en ningún momento están destinadas a los sectores de bajos ingresos.

CUADRO No. 29

EL SALVADOR: INVERSION Y VIVIENDAS - IVU

	INVERSION			PROMEDIO MOVIL	
	PRECIOS CORRIENTES	PRECIOS DE 1983	VIVIENDAS	INVERSION 1983	VIVIENDAS
1970	5,799.0	18,538.3	984	23,956.9	1,267
1971	1,368.0	4,328.6	258	15,344.4	878
1972	3,214.0	9,151.0	745	10,672.6	662
1973	4,219.0	12,012.5	1,083	8,497.1	695
1974	4,314.0	11,039.1	757	10,734.2	862
1975	7,119.0	16,933.7	785	13,328.4	876
1976	14,322.0	27,804.4	1,128	18,592.4	891
1977	7,760.5	12,720.4	782	19,152.8	899
1978	14,034.0	22,806.1	933	21,110.3	947
1979	13,316.2	19,004.8	1,009	18,177.1	908
1980	3,057.8	3,847.3	148	15,219.4	696
1981	14,152.0	16,709.1	924	13,187.1	694
1982	23,878.0	25,905.8	1,342	15,487.4	805
1983	22,175.5	22,175.5	1,214	21,596.8	1,159
1984	15,938.4	15,938.4	N.D.	21,339.9	---

FUENTE: Diagnóstico Institucional 1970-1983

La Vivienda Popular Urbana (1968 y 1969)

Unidad de Planificación - IVU

CUADRO No. 30

FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA-SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO  
(Valores en Millones)

	Construcción			Compra	
	No.	Monto Financiado	Valor	No.	Monto
1965	327	5.70	7.40	110	2.20
1966	569	8.90	12.70	286	5.70
1967	389	6.50	9.20	524	10.60
1969	898	15.80	21.30	683	14.50
1970	763	12.90	17.30	625	12.80
1971	551	9.00	12.10	775	15.70
1972	1.363	17.90	25.80	562	10.30
1973	2.586	30.90	42.10	1.416	20.60
1974	5.182	55.90	82.20	1.150	16.30
1975	5.516	77.10	111.10	1.644	30.50
1976	3.240	60.80	80.30	1.268	30.40
1977	5.282	114.86	153.88	3.118	83.97
1978	3.885	110.39	153.47	2.312	79.31
1979	3.407	54.75	89.46	1.352	50.07
1980	7.782	89.32	146.61	501	21.62
1981	9.564	139.26	202.07	1.120	39.07
1982	13.345	209.18	280.11	1.623	49.38

FUENTE: Memorias- Financiera Nacional de la Vivienda.  
Varios años.

En el cuadro No. 31 se presenta el uso del monto total de créditos destinados a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas.

Se señala el monto de los créditos usados para la producción de granos básicos, vivienda (construcción y adquisición) y el financiamiento y refinanciamiento total otorgado a las necesidades básicas.

En la columna de financiamiento total a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas, se observa una tendencia alcista de 1975-1979, y luego como efecto de la nacionalización de la banca, se da una reducción, ya que de 97.6% en 1979 pasa a 60.5% en 1980 y se reduce aún más en 1981, pasando a 44.1%. El refinanciamiento para las mismas actividades presenta una tendencia opuesta ya que en el período analizado se da un comportamiento decreciente hasta 1979. Para el siguiente año el refinanciamiento crece bruscamente, ya que de 2.4% en 1979 pasa a -- 39.5% en 1980 y se incrementa más en 1981, pasando a 55.9%. Esto representa en parte, los efectos de la guerra y algunos factores climatológicos que afectaron principalmente la producción de granos básicos. El cuadro refleja también el financiamiento otorgado tanto a la construcción como a la adquisición de vivienda. En ambos casos se refleja un crecimiento sostenido durante el período 1975-1978, reduciéndose

considerablemente en 1979, lo cual manifiesta la crisis económica agudizada con el conflicto armado imperante. La participación del financiamiento a la construcción de vivienda baja de 29.5% en 1978 a 14.5% en 1981; y el destinado a la adquisición, de 15.6% a 5% en los mismos años. Del financiamiento otorgado tanto a la adquisición de vivienda como a la construcción se puede observar que el primero supera al segundo, de lo cual podría inferirse que la mayor parte de estas viviendas son adquiridas por personas que cuentan con recursos propios, lo que por cierto no es del caso de la mayoría de la población (ni siquiera el de los ocupados con relativamente altos salarios). De tal manera que el financiamiento a la vivienda como se ha concedido en nuestro país no tiende a satisfacer estas necesidades básicas (sin considerar el déficit alarmante que ya existe), ni siquiera para la población trabajadora con altos niveles de calificación y consecuentemente con buenos salarios relativamente altos sin considerar la construcción de vivienda de tipo suntuario.

El financiamiento más bien se ha orientado a satisfacer las actividades especulativas de ciertos sectores de la sociedad; y por consiguiente, también mediante el financiamiento a proyectos o empresas de la construcción a la consecución de mayores ganancias.

CUADRO No. 31

USOS DEL MONTO TOTAL DE CREDITOS DESTINADOS A LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS QUE SATISFACEN NECESIDADES BASICAS (VALORES ABSOLUTOS EN MILES DE COLONES)

GRANOS BASICOS 1/			VIVIENDA 2/				Financiamiento total a la prod. de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas		Refinanciamiento total a la prod. de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas		Monto total de créditos a necesidades básicas
Años	Absoluto	Porc.	Construcción		Adquisición		Absoluto	Porcen.	Absoluto	Porcent.	
			Absoluto	Porc.	Absoluto	Porc.					
1975	59,018	15.8	67,270	18.0	23,647	6.3	241,459	64.5	132,849	35.5	374,308
1976	62,322	22.9	59,711	21.9	20,830	7.6	235,779	86.5	36,717	13.5	272,496
1977	42,641	14.0	83,851	27.4	46,018	15.1	284,104	93.0	21,384	7.0	305,488
1978	23,595	7.4	93,552	29.5	49,604	15.6	299,566	94.3	17,996	5.7	317,562
1979	58,658	18.7	67,652	21.6	31,317	10.0	306,401	97.6	7,410	2.4	313,811
1980	25,609	8.4	68,652	22.5	15,177	5.0	183,755	60.5	120,161	39.5	303,916
1981	29,225	5.3	79,780	14.5	27,297	5.0	242,135	55.1	306,400	55.9	548,535

1/ Incluye maíz, frijol y arroz. Los datos de esta columna excluyen el refinanciamiento a estas actividades.

2/ Incluye casas tipo mínimo, tipo medio. Edificios apartamentos hasta ¢ 40,000.00 y urbanización de terrenos. La totalidad del financiamiento rubro es otorgado por el sector financiero privado. Además según los datos obtenidos, a esta actividad no se le ha otorgado refinanciamiento.

NOTA: Todos los porcentajes se refieren a la participación de cada rubro dentro del total de créditos a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas (última columna)

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI N° 5. Septiembre-Octubre 1983.

Es importante considerar también que estos montos de financiamiento están sobrestimados en su potencialidad para satisfacer las necesidades básicas del sector mayoritario de la población, ya que se han incluido los créditos otorgados para la urbanización de los terrenos, actividad que es mucho más favorable para la realización de acciones especulativas.

A continuación se procede al análisis de la comparación entre el financiamiento a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas y otros rubros seleccionados (véase cuadro No. 32).

En las dos primeras columnas se observa que el refinanciamiento del BCR a otras actividades (excluyendo el refinanciamiento a necesidades básicas) a partir de 1976, supera y crece con mucha rapidez que el financiamiento otorgado a la producción que satisface necesidades básicas, principalmente en el período 1979-1981. Así, en 1979, el refinanciamiento del BCR a otras actividades era el doble que el financiamiento a necesidades básicas, en tanto que para 1981, la proporción era de 3.7 a 1. Estos indicadores reflejan el agudizamiento de la crisis económica y la guerra civil de los últimos años. Esto se corrobora observando el comportamiento del financiamiento del BCR al sector público, que aumentó 4.6 veces entre 1978 y 1980, siendo este último

8.2 veces mayor que el financiamiento a necesidades básicas de esta misma institución.

Finalmente se observa como los créditos clase "B" de tipo suntuario e improductivo superan al financiamiento de necesidades básicas por el sector financiero privado en todo el período analizado.

Todo lo anterior lleva a inferir que el particular desarrollo seguido por el capitalismo en nuestra sociedad ha llevado al agudizamiento de la contradicción entre reproducción de capital y reproducción de la fuerza de trabajo, reflejándose con su mayor dramatismo en la actual guerra civil que se vive, situación que a su vez intensifica la ya deteriorada condición de vida del sector mayoritario de la población, sobre la cual recaen en última instancia el mayor peso de la crisis, siendo sacrificada para financiar la guerra.

El destino del crédito analizado anteriormente es una evidencia de la situación planteada, que si bien su tendencia parece haber sido privilegiar la reproducción del capital por sobre la reproducción de la fuerza de trabajo, cobra dimensiones alarmantes a partir de 1979.

Tal comportamiento del crédito, obedece a la racionalidad misma del sistema, cuya dinámica ha llevado a nuestra -

CUADRO No. 32

COMPARACION ENTRE EL FINANCIAMIENTO A LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS QUE SATISFACEN NECESIDADES BASICAS Y OTROS RUBROS SELECCIONADOS

(Cifras en millones de colones)

Años	Total de créditos del BCR a necesidades básicas <u>1/</u>	Refinanciamiento del BCR a otras actividades	Monto total de créditos del BCR al Sector Público		Préstamos clase "B" otorgados por el sector financiero	Total de crédito Sector Financiero privado a necesidades básicas <u>3/</u>
			Gbno. Centr.	Inst.Ofic. Autónom. <u>2/</u>		
1975	199	162	-	86.2	272	217
1976	120	147	13	224.2	299	201
1977	61	292	3	373.8	408	275
1978	55	358	8	276.3	463	290
1979	121	244	-	434.3	337	239
1980	159	780	193	1,117.0	343	194
1981	343	1,282	355	693.2	347	264

1/ Incluye refinanciamiento.

2/ Excluye créditos de Instituciones Oficiales Autónomas a necesidades básicas.

3/ Incluye refinanciamiento.

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año VI No. 5 Septiembre-Octubre 1983.

sociedad a la actual crisis.

La participación del Estado sometida al control del gran capital ha estado orientada a garantizar y facilitar el crecimiento de éste último por sobre los intereses nacionales y de bienestar social, agudizando la situación ya de por sí desesperante de la mayoría de la población. Tal actitud del Estado se observa incluso en aquellas medidas aparentemente atentatorias contra el poder del capital y que en realidad pretenden salvaguardar y evitar en todo caso males mayores.

D. Falta de Coordinación de las Instituciones que atienden el Sector Vivienda.

En El Salvador, existe un organismo rector de la política habitacional, como es el Viceministerio de Vivienda, encargado de coordinar las acciones entre las instituciones públicas y privadas dedicadas a la solución del problema planteado.

En los sectores público y privado, existen específicamente el IVU y la FNV. El primero, se ha considerado como la principal institución y de mayor experiencia en la cons-

trucción de vivienda por parte del sector público, los tipos vivienda que construye esta entidad consiste en casas de sistema mixto, designadas como pequeñas residencias y grupos de casas para vivienda media y de bajos ingresos, la capacidad de pago está en relación directa con el ingreso de cada familia, en el caso de la vivienda que otorga el IVU se ha estimado que ninguna familia puede dedicar más del 25% de sus ingresos mensuales, al pago de la vivienda, sin desmejorar su salud, vestuario y alimentación.

La FNV fue creada para financiar directamente a la población demandante de vivienda, a través del sistema de ahorro y préstamo adscrito y/o para financiar a constructores particulares la ejecución de proyectos habitacionales.

Dicha institución agrupa entidades como CREDISA, CASA, CRECE, ATLCATL, AHORROMET, etc., las cuales están dedicadas al ahorro del público, y encaminadas a financiar proyectos habitacionales como antes se ha expresado, con efecto únicamente lucrativo, y sin una política definida que se refiera a la vivienda de sectores de bajos ingresos.

El FSV se creó como una institución de crédito autónoma, de derecho público, con personería jurídica y como un programa de desarrollo de seguridad social integrada financieramente por las aportaciones del Estado, patrono y traba

jadores para satisfacer la demanda de vivienda de dicho -- sector, con el objeto de contribuir a la solución del problema habitacional, de los trabajadores cotizantes proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de vivienda.

La FUNDASAL fue creada como una entidad de servicio - público y social de carácter privado y sin fines de lucro. El estrato objeto de atención especial por parte de ésta y sus proyectos habitacionales lo constituyen las familias - cuyos ingresos están considerados como los más bajos de la población urbana del país. En este sentido, la Fundación atiende a los estratos poblacionales cuyos ingresos oscilan entre ¢ 200 y ¢ 600 mensuales, construyendo unidades habitacionales hasta de nueve mil colones.

La Constitución Política vigente, Orden Económico, Título V, debe responder esencialmente a principios de justicia social, tendiente a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano; el Art. 106, se refiere en la misma forma que se ha analizado en la Constitución Política de 1960, que la expropiación también procederá por necesidad de construcción de viviendas.

Las reformas estructurales en la tenencia de la tierra, en el aspecto rural fueron determinadas ante la imperiosa -

necesidad "de adoptar medidas conducentes a una distribución equitativa de la riqueza nacional"<sup>13/</sup> por lo que se considera que el instrumento legal es un medio de lograr finalidades determinadas, dadas dentro de la política agraria social.

Ante esas reformas estructurales se dictaron leyes y reglamentos, tales como: Ley de Arrendamiento de tierras, creación de la Comisión Nacional de Transformación Agraria, Reglamento General de la Ley de Arrendamiento de Tierras, Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, Reglamento General de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, Ley Especial de Parcelaciones Comerciales, Creación del Primer Proyecto de Transformación Agraria, Congelación de Bienes Rurales, - Precios Máximos de Arrendamiento, Ley Básica de Reforma --- Agraria, Ley para la Afectación y traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus cultivadores directos.

Vale la pena analizar el Decreto Ejecutivo N° 2 Ley Especial de Parcelaciones Comerciales, D.O. N° 1. Tomo 250, 5 Enero de 1976, que en el Art. 9 se refiere a la parcelación

---

<sup>13/</sup> Coto, José Efraín  
Proyecciones Sociales, Políticas y Económicas de la Reforma Agraria en Centroamérica - Prólogo. 1963.

cuando ésta estuviera destinada al establecimiento de viviendas rurales, cuyas parcelas deban satisfacer las necesidades de una existencia digna; bien claro se habla de vivienda rural.

El Ministerio de Obras Públicas, actualmente a través del Programa de Desarrollo Integral de Pequeñas Comunidades Rurales y Urbanas (PDIPCRU), para el período 1984-1985, fueron programadas 1,432 viviendas de las cuales 317 han sido construidas y 1,115 se encuentran en ejecución, las viviendas construidas han sido en comunidades de los departamentos de La Libertad, Sonsonate, Santa Ana, La Paz y San Vicente. Se ha considerado como primeros beneficiarios las familias que han obtenido acceso a la tierra a través del Decreto 207. Estimándose que las cuotas mensuales para amortizar el valor de la vivienda, a plazos de 15, 20, 25 y 30 -- años son inferiores a los  $\text{Q} 25$  mensuales, considerado de -- acuerdo al ingreso que determine que existe capacidad de pago por parte de los beneficiarios.

Las anteriores consideraciones nos han permitido determinar la vivienda en el sector rural, aún cuando el anterior programa habla de comunidades rurales y urbanas, se detecta que la asistencia al sector urbano, es muy baja.

El Decreto N° 2591 D.O. N° 35, Tomo 178, de fecha 20 -

febrero 1958, tuvo por finalidad regular la materia de inquilinato, reconociendo la existencia de una prolongada situación de desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas, previendo que tan pronto desapareciera dicho estado de desequilibrio, debería ser reformado, ya que el derecho a la libre contratación, constituye el mejor sistema para regular la oferta y la demanda en las relaciones económicas normales.

En lugar de aminorar el desequilibrio, la actual situación política-social de crisis que vive el país, han contribuido a mantener e incrementar el desajuste en materia de arrendamiento, ya que existe un déficit habitacional para las personas de bajos ingresos que viven en mesones y apartamientos.

El desarrollo urbano y rural tiene su especial consideración en este trabajo, la urbanización urbana ha sido reglamentada, a fin de darle cumplimiento a la Ley de Urbanismo y Construcción con el objeto de guiar el crecimiento y desarrollo de las poblaciones en forma ordenada y armónica, fomentando la salud, la moral y el bienestar de sus habitantes; el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, tiene su vigilancia en la aplicación de dicha ley; en él se analiza entre otros, el concepto de urbanización y urbanización habitacio

nal, siendo este último aquél cuyo uso proyectado para vivienda y sus servicios y la urbanización el proceso y resultado de incorporar al área urbana un terreno por medio de la introducción de los servicios públicos e infraestructura.

En la infraestructura necesaria todos los tipos de urbanización contarán con tratamiento adecuado de calles, sistema de drenaje y aguas lluvias, alcantarillados, servicios sanitarios y acueductos, salvo en los casos en que por su ubicación o grado de desarrollo del lugar en que se encuentre se exima de uno o más servicios.

Con relación a proyectos de desarrollo urbano del sector privado el gobierno casi por definición no ha tenido influencia significativa en las colonias ilegales. En el sector llamado formal de vivienda, el gobierno ha estimulado ampliamente proyectos destinados para consumidores de clases media y alta, pero ejerciendo una influencia marginal en su diseño y evaluación. En estas actividades tal como en las -- otras, el gobierno en general ha carecido en la práctica de un marco de crecimiento urbano.

Es importante señalar que las instituciones tanto públicas como privadas que atienden al sector vivienda, no han integrado sus políticas en lo referente a sus objetivos, lo que ha dado como resultado una atención menos centrada a la solución del problema de la vivienda para los sectores de

bajos ingresos. La ausencia de esta coordinación ha contri  
buido a la degeneración en cuanto a las disposiciones y tra  
tamientos que se han formulado sobre el desarrollo de la vi  
vienda, especialmente en los estratos populares.

CAPITULO IV  
PRINCIPALES LIMITACIONES COYUNTURALES

A. Situación Política prevaleciente en el país.

La situación política prevaleciente en el país, tiene sus raíces y repercusiones económicas, sociales y de otros órdenes, lo cual fundamentalmente es de origen estructural.

Para comprender la situación actual se requiere de una penetración profunda en la compleja red de relaciones económicas, sociales y políticas, que se han generado en el país desde hace varias décadas. Elemento esencial ha sido el caduco sistema de propiedad; el intrincado cuadro de las contradicciones de la sociedad salvadoreña, se expresa a nivel de los comportamientos de las distintas fuerzas que movilizan la escena política nacional.

Se considera que en el año de 1979, se produjo el inicio de una situación coyuntural de gran impacto, si bien se implementaron reformas básicas, al parecer sus resultados no han sido satisfactorios. Los acontecimientos que se suscitaron en ese año constituyen una aproximación que explica las causas del comportamiento imperante.

El grupo social dominante que impulsa una tendencia a

consolidar al máximo el capitalismo en nuestro país, no ha aceptado ningún patrón ampliado de distribución económica dentro de un marco de justicia social de alcances humanísticos, mucho menos las condiciones y consecuencias de tal distribución a nivel de las relaciones políticas.

Las posiciones e influencias y el poder real de las fracciones en ese campo de intereses, depende de la evolución del ciclo económico y su límite máximo de acción es la inalterabilidad de la cuestión agraria. Todos los intentos de fracturar el frente agrario, se han obstaculizado por el dominio que éste ha manifestado tener, sobre los sectores económicos, que mayores divisas proporcionan al país, y sobre la compleja configuración supraestructural con que se articula. Este comportamiento se observa cuando en la década de los años sesenta para no modificar las estructuras agrarias, centroamericanizaron sus mercados, experimento que por lo frágil y errático de su estructura apenas resistió su funcionamiento. Los sectores industriales se aproximaron a fuerzas políticas que anteriormente consideraron como enemigas, e intentaron impulsar una apertura en los canales institucionales de participación económica y política.

En el campo popular, la crisis económica fue absorbida dinámicamente. Al mostrarse los signos del deterioro que sufrían los partidos políticos, amplios sectores revisaron su

forma de expresión política creando nuevas organizaciones de masas y centraron su acción en la organización y movilización de grandes contingentes, que luchan por sus reivindicaciones económicas, sociales y políticas. Las relaciones internas de las agrupaciones populares, su expresión y fuerza se modifican completamente y se revitalizan en modalidades de expresión y participación política.

Ante la negativa de la sociedad de facilitarle medios de producción a los campesinos, lo cual se traduce en un proceso acelerado de pauperización, éstos articulan sus - asociaciones corporativas con frentes políticos y sus luchas llegan a cobrar gran efectividad e influencia, agudizando la secular crisis en el agro salvadoreño. Las tomas de tierras, las peticiones por ayuda crediticia y técnica al Estado, son medidas defensivas ante el proceso de descampesinización.

Las huelgas obreras irrumpen fuertemente después de algunos años de pasividad en la escena política del país. Ante la falta de dinamismo de las inversiones nacionales e internacionales en los mercados industriales disminuidos, el modelo vigente opta por sustituir la carencia de capital por trabajo, intensificando a través de la violencia la extracción del trabajo excedente.

La mayoría de las reivindicaciones de los sindicalistas giran en torno a la situación económica. La velocidad del fenómeno inflacionario no permite obtener un alza en los salarios nominales; mientras que por otro lado, el salario real se perfila cada vez más declinante dificultando el aseguramiento de los niveles mínimos de reproducción a la fuerza de trabajo.

La represión y violencia, con que son resueltos los problemas laborales dependen en gran medida de la importancia del sector o rama donde aparece el conflicto, del grado de desarrollo y poder de la organización sindical y de las contradicciones interburguesas del momento.

La situación planteada en los párrafos anteriores corresponden al año de 1979; pero como se dijo al principio, esta situación persiste por cuanto las causas aún continúan ejerciendo una fuerte influencia.

Diferentes indicadores económicos, muestran que el descenso de la actividad productiva ha sido rápido y sostenido. La economía después de haber estado creciendo a una tasa promedio de 4.9% anual, comenzó a retroceder; y en 1981, se regresa a los niveles de 1976. Los sectores dominantes plantean que la solución de la crisis radica en encontrar los mecanismos adecuados, para retornar a las formas de or-

ganización económica que garantizaron el crecimiento de la economía hasta 1978. Esta posición no explica la realidad de la población salvadoreña, que atraviesa una crisis estructural que tiene orígenes de varias décadas. La particular dinámica del modelo agro-exportador ha sido incapaz de absorber una población económicamente activa que aumenta en una forma sostenida. Este hecho se evidencia al considerar un indicador como es la tasa de subempleo por rama de actividad. (Véase cuadro No. 33).

En el cuadro mencionado se muestra que para 1978, más de un tercio de la población económicamente activa, tenía únicamente un acceso temporal al medio fundamental de asegurarse una participación en la distribución del producto social, viéndose obligada a auto crearse su propia ocupación a fin de subsistir. Se observa también que las mayores tasas de desempleo, se ubican en la agricultura, industria, comercio y servicios, siendo los sectores más afectados.

De acuerdo a todo lo anterior, se considera que el modelo agro-exportador, tanto para los grupos medios como para los grupos de bajos ingresos, ha provocado la permanente frustración de no poder optar a un mejor nivel de vida, por lo que volver a los niveles de 1978, no significaba resolver la crisis imperante, ya que en esa época los grupos dominantes no sólo no atendían las exigencias existenciales de los domi

CUADRO No. 33

EL SALVADOR: TASAS DE SUBEMPLEO 1978

RAMA DE ACTIVIDAD	OCUPADOS	SUB-EM- PLEADOS <sup>b/</sup>	TASA DE SUB-EMPLEO
Agricultura	567,280	276,691	48.7
Minería	4,197	327	7.7
Industria	195,897	60,571	30.9
Electricidad, Gas y Agua	6,196	146	2.3
Construcción	71,439	8,902	12.4
Comercio	219,193	82,659	37.7
Transporte y Comunicaciones	52,680	3,251	6.1
Establec. Financieros	12,973	232	1.7
Servicios	249,830	76,729	30.7
No especificados	880	84	9.5
TOTAL	1,376,493 <sup>a/</sup>	509,592	37.0

a/ Con este nivel de ocupación, según la misma fuente, la tasa de desocupación abierta era de 3.8%, ya que la población económicamente activa era de 1,430,400.

b/ Se considera sub-empleados a aquellos ocupados que tienen baja productividad y por ende bajos ingresos (menos de ¢ 100.00 al mes). Generalmente son trabajadores por cuenta propia, es decir, aquellos que no están en el mercado formal de trabajo.

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales - UCA  
Año VI No. 1 - Enero-Febrero 1983. Página 23.

nados, sino que también se revelaba la incapacidad de satisfacer las necesidades de los contingentes humanos al impedirles ascender a nuevas esferas dentro de la actividad económica.

En el Cuadro No. 34 se muestra el comportamiento de dos importantes variables: el PTB y el consumo real per-cá

pta, que reflejan la situación del modelo vigente.

Como se aprecia, el modelo agroexportador no satisface las exigencias de la población, por cuanto únicamente refleja un crecimiento ilusorio, pues por su inestabilidad el producto interno bruto apenas logra una tasa acumulada para todo el período de 2.15%, en tanto que el consumo real, permanece casi estático al crecer únicamente en 1.2% para el mismo período.

Si la situación por la cual atraviesa el país no puede explicarse por el planteamiento de una recesión económica, tampoco debe sugerirse que la solución es volver a los niveles de 1978, ya que se ha visto que la situación en esa época era crítica para la mayoría de la población.

CUADRO No. 34

EL SALVADOR: PTB Y CONSUMO REAL PER-CAPITA 1970-1978

AÑO	PTB	TASA DE CRECIM. (%)	CONSUMO REAL PER-CAPITA <u>a/</u>	TASA DE CRECIMIENTO
1970	704.5	-	529.5	-
1971	717.5	1.8	547.6	3.4
1972	735.3	2.4	554.4	1.2
1973	750.6	2.1	554.0	0.0
1974	776.1	3.4	579.0	4.5
1975	795.8	2.5	583.7	0.8
1976	803.7	1.0	535.7	- 8.2
1977	828.0	3.0	532.4	- 0.6
1978	835.8	0.9	593.8	11.5

a/ a precios constantes de 1962.

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales - UCA  
Año VI No. 1 - Enero-Febrero 1983.

B. El Desplazamiento de la población de los Sectores Rurales a las Areas Urbanas.

Por presentar la ciudad de San Salvador condiciones socio-económicas y servicios de salud más favorables, se ha convertido en el lugar de mayor concentración de la población, constituyendo el principal foco de atracción de los emigrantes internos; esta tendencia se observa en el cuadro No. 35

En el cuadro citado se refleja la mayor proporción de emigrantes hacia el departamento de San Salvador. La explicación de esta tendencia migratoria se basa en aspectos precarios de la estructura económica, social y cultural de las zonas rurales de los otros departamentos, que funcionan como factores que condicionan la expulsión de su población. A estas condiciones socio-económicas se suma la condición psicológica de migrantes, con elementos fuertes de atracción, que falsamente muestra la ciudad, especialmente San Salvador. Este departamento, y de manera particular la zona metropolitana, presenta un mejor perfil que el resto, en cuanto a estadísticas de vivienda, salud, ocupación, educación, etc.

Comparativamente el departamento de San Salvador, presenta ventajas en los indicadores del nivel de vida respecto a los departamentos del interior del país, pero aún las

CUADRO No. 35

ESTRUCTURA DE LA SITUACION MIGRATORIA DE LOS NACIDOS EN EL SALVADOR Y CENSADOS EN 1971  
(5 años y más) (Residencia en 1966)

EL SALVADOR

DEPARTAMENTO	POBLACION CENSADO EN 1971	NACIDO Y PRESENTE en 1966	MIGRACION AL DEPTO.		EMIGRADOS AL EXTRANJERO QUE RETORNARON AL PAÍS, UBICAN- DOSE EN:	
			antes de 1966	en 1966- 1971	DEPTO. DE NACIMIENTO	OTRO DEPARTA- MENTO
			Ahuachapán	100.00	87.91	7.95
Santa Ana	100.00	88.02	9.37	2.20	0.30	0.11
Sonsonate	100.00	76.78	17.64	5.09	0.17	0.32
Chalatenango	100.00	93.94	2.92	1.93	1.62	0.09
La Libertad	100.00	71.58	21.13	6.43	0.22	0.64
San Salvador	100.00	64.78	28.32	6.27	0.27	0.36
Cuscatlán	100.00	87.39	8.17	3.99	0.17	0.28
La Paz	100.00	86.07	9.93	3.65	0.16	0.19
Cabañas	100.00	93.46	3.02	1.63	1.79	0.10
San Vicente	100.00	89.31	7.38	2.79	0.25	0.27
Usulután	100.00	87.47	8.51	3.14	0.46	0.42
San Miguel	100.00	87.52	8.70	2.78	0.62	0.38
Morazán	100.00	94.84	1.90	1.59	1.53	0.14
La Unión	100.00	86.51	7.36	2.11	3.49	0.53

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales - UCA - Año VI No. 4  
julio-agosto 1983. Pág. 278.

condiciones de vida de San Salvador son poco halagadoras, ya que las cifras indican, por ejemplo, que el 55% de las defunciones ocurrían sin atención médica, el 18% de las mujeres entre 15 y 34 años de edad, carecían de instrucción. Sin embargo los peores niveles de vida de algunos departamentos constituyen un aspecto decisivo para la emigración de sus respectivos lugares. (Véase el Cuadro No. 36.)

A continuación se presentan datos sobre los inmigrantes al departamento de San Salvador (zona metropolitana), según departamento de procedencia, durante el período 1966-1971.

Inmigrantes al departamento de San Salvador  
(zona metropolitana), según departamento de  
procedencia, período 1966-1971

DEPARTAMENTO	INMIGRANTES	COMPOSICION PORCENTUAL
Ahuachapán	164	2.95
Santa Ana	506	9.11
Sonsonate	398	7.16
Chalatenango	494	8.89
La Libertad	1087	19.56
Cuscatlán	608	10.94
La Paz	546	9.82
Cabañas	256	4.61
San Vicente	283	5.09
San Miguel	411	7.40
Morazán	111	2.00
La Unión	195	3.51
TOTAL	5557	100.00

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales - UCA  
Año VI No. 4- Julio-Agosto 1983. Pág. 280.

CUADRO No.36

EL SALVADOR: INDICADORES DEL NIVEL DE VIDA, SEGUN DEPTO.  
(1971-1973 en porcentajes)

DEPARTAMENTO	SIN AGUA POTABLE	SIN SERVICIOS SANITARIOS	SIN ELECTRICIDAD	DEFUNCIONES SIN ATENCION MEDICA	MUJERES DE 15-34 AÑOS SIN INSTRUCCIONES	(1968-1968) PROBABILIDADES DE MORIR ENTRE EL NAC. Y LOS DOS AÑOS (POR MIL)
Ahuachapán	45	72	81	70	53	
Santa Ana	34	52	61	69	37	151
Sonsonate	40	59	70	75	47	
Chalatenango	45	84	85	83	45	
La Libertad	38	54	66	66	38	170
San Salvador	12	17	26	55	18	128
Cuscatlán	66	75	80	88	37	
La Paz	42	70	78	82	37	144
Cabañas	56	88	88	87	49	
San Vicente	50	76	80	74	48	
Usulután	32	69	81	78	53	
San Miguel	42	69	78	77	51	141
Morazán	69	92	92	88	57	
La Unión	52	86	88	68	53	

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales - UCA - Año VI N° 4 -  
Julio-agosto 1983. Pág. 280.

El comportamiento de los flujos migratorios para el período 1980-1983, experimenta modificaciones importantes especialmente en lo que respecta a los volúmenes de población, que llegan al departamento de San Salvador. Estas modificaciones se refieren a que el volumen de emigrantes a este departamento adquiere un nivel significativamente mayor; por otro lado, las proporciones de población migrante según departamento de procedencia tienen una alteración importante; y por último, los factores que inciden en el comportamiento migratorio, no son tan sólo factores que pueden considerarse de estructura económica y social, sino que se agregan y combinan a ellos, las condiciones socio-políticas generadas por una situación de guerra civil que afecta principalmente a las zonas rurales de los departamentos del interior del país, especialmente a los de la zona norte, paracentral y oriental.

Antes de la situación actual, los movimientos migratorios, tanto a nivel interno como externo, se han dado por condiciones económicas, lo que ha obligado a que un considerable porcentaje de la población emigre de las zonas urbanas como rurales, en busca de mejores oportunidades de trabajo. Tal cosa ha sucedido con la emigración de salvadoreños a países extranjeros, especialmente a los países centroamericanos y a los Estados Unidos de Norteamérica.

Hay que hacer mención también que un gran sector de población de las zonas rurales se ha visto en la necesidad de

refugiarse en zonas urbanas de las poblaciones más importantes agudizando la marginalidad ya existente, pues su reubicación no ha sido tan favorable, viviendo las familias de estos sectores en condiciones infrahumanas.

Los movimientos migratorios de la población desplazada han sido fluctuantes y coinciden con períodos de recrudecimiento de la guerra civil y con las épocas de siembra y recolección de las cosechas estacionarias. La tendencia en el período 1980-1982 ha sido de aumento. La tendencia en el período 1980-1982 ha sido de aumento. Se observa asimismo un comportamiento marcado en el sentido de que el desarrollo de la guerra está asociado con el aumento de la población desplazada de sus lugares de origen como característica importante del conflicto. "Según datos de CONADES, la movilidad de los desplazados ha sido un 71.5% dentro del mismo departamento y en un 28.5% hacia otros departamentos como promedio general, de acuerdo a esto, se puede plantear que aquellos departamentos en cuya zona se han desarrollado mayores acciones bélicas, presentan mayores cifras de población desplazada". 14/

En el cuadro siguiente se muestra un resumen de la población desplazada a nivel nacional por departamento.

---

14/ Boletín de Ciencias Económicas y Sociales UCA, Año VI N°4, Julio-Agosto, 1983.

POBLACION DESPLAZADA A NIVEL NACIONAL, SEGUN DEPARTAMENTO  
AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1982

N° DEPTO.	MUNICIPIO PIO	N° DE MUNIC. CON POBLAC. DESPLAZADA	POBLAC. TOTAL DESPLAZ.	(%) PORCENTAJE RESPECTO AL TO- TAL NACIONAL
1 Morazán	26	20	60,307	24.2
2 Chalatenango	33	30	32,638	13.1
3 San Salvador	19	17	32,046	12.9
4 Usulután	23	20	30,681	12.3
5 San Vicente	13	13	27,317	11.0
6 Cabañas	9	8	19,747	8.0
7 Cuscatlán	16	10	11,946	4.8
8 San Miguel	20	17	10,183	4.1
9 La Libertad	22	17	8,973	3.6
10 La Paz	21	10	6,427	2.6
11 La unión	18	16	4,649	1.9
12 Santa Ana	13	6	1,557	0.6
13 Ahuachapán	12	2	1,508	0.6
14 Sonsonate	16	6	764	0.3
TOTAL	261	192	248,743	100.0

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales - UCA  
Año VI N°4 - Julio-Agosto/83. Pág.284.

Hay que considerar las consecuencias sociales de estos desplazamientos especialmente aquéllas que afectan directamente a la población migrante. El primer problema fundamental que afronta ésta es el relativo a la vivienda, la mayor parte de los desplazados no cuentan con parientes o amigos en los sitios de recepción; y es por ello, que se improvisan soluciones para la satisfacción de esas necesidades con el subsecuente deterioro en la calidad de vida, ya que el problema de alojamiento se resuelve a través de campamentos, champas, o sitios que sólo permiten una vivienda marginal. Generalmente este tipo de vivienda carece de servicios básicos urbanos como son agua potable, alumbrado eléctrico, sistema de acueducto para la eliminación de excretas, etc. La falta de servicios básicos agudiza el problema de salud de una población desnutrida.

La situación de desempleo es alarmante. Según datos de CONADES, el 45.8% de la población desplazada es económicamente activa (PEA 113,924), de los cuales el 73.6% son desocupados, o sea 83,848 personas. Esta elevada proporción de desempleo coloca a las familias desplazadas en una situación de extrema pobreza y las hace depender para su sobrevivencia de ingresos o bienes otorgados en concepto de ayuda y donativos desarrollando así relaciones paternalistas y de dependencia.

Para mayo de 1982, CONADES calculaba en 15,936 el número de personas desplazadas establecidas en la Zona Metropolitana de San Salvador y procedentes de los distintos departamentos del país. Las mayores proporciones se observan en los departamentos afectados más fuertemente por los acontecimientos de la guerra; el departamento de Morazán, muestra un peso relativo menor, que resulta explicable por su mayor distancia de San Salvador y también por la proximidad a otras zonas de atracción migratoria como San Miguel y el territorio Hondureño. (Veáse el Cuadro No.37). Los datos correspondientes a los departamentos de la zona occidental corroboran el hecho de que sus territorios y poblaciones no sufren las condiciones de guerra que experimentan las poblaciones de la zona central y oriental del país; y en consecuencia, la propensión migratoria de su población por la situación de guerra es significativamente menor.

Dado que los aspectos inherentes a la guerra civil inciden en el desplazamiento de la población, y considerando que el conflicto en vez de cesar, aumenta, puede preverse que en los próximos años se incremente el número de desplazados internos, lo cual agudizará aún más los ya graves problemas sociales urbanos como la vivienda, ya que con el aumento de familias desplazadas en las ciudades crecerá la demanda real de la misma, dando lugar a más especulación del suelo urbano; y de otros aspectos, que harán subir los pre-

CUADRO No. 37

EL SALVADOR: DESPLAZADOS SEGUN DEPARTAMENTO DE PROCEDENCIA.  
ZONA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR, MAYO 1982

DEPARTAMENTO	DESPLAZADOS	PORCENTAJE %
1 Cuscatlán	3,912	24.55
2 San Vicente	3,800	23.85
3 Usulután	2,276	14.28
4 Cabañas	1,860	11.67
5 Chalatenango	1,539	9.66
6 San Miguel	757	4.75
7 Morazán	579	3.63
8 La Paz	503	3.16
9 La Libertad	329	2.06
10 La Unión	202	1.27
11 Santa Ana	116	0.72
12 Ahuachapán	49	0.31
13 Sonsonate	14	0.09
TOTAL	15,936	100.00

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales - UCA-  
Año VI No. 4 - Julio-Agosto 1983. Pág. 287.

cios de la vivienda urbana.

Haciendo comparaciones de informaciones de CONADES, de noviembre de 1982, al 31 de mayo de 1985 (Veáse Cuadro No.38), resulta que el departamento de San Salvador tiene un aumento del 6% sobre los datos proporcionados por la oficina que lleva el registro de desplazados.

Los departamentos de la zona occidental mantienen una situación relativamente estable, pues sus porcentajes no han variado significativamente, lo que es un índice de que no han sido muy afectados por la violencia que persiste y que vive el país.

Las cifras de la población total desplazada del año de 1982 a 1985, se ha duplicado relativamente, ya que en el primer año mencionado la población era de 248,743; y en el año indicado, ha tenido un incremento como se denota al observar la cifra censada, que es de 412,192.

De todo lo anterior se deduce que las condiciones socio-políticas y económicas se han deteriorado aún más, persistiendo el mismo esquema, lo que obliga a los miles de desplazados a buscar refugio en otros lugares que les ofrecen mayor seguridad y que de alguna manera puedan encontrarla, ya que hay organismos encargados de darles la protección necesaria y proporcionarles en alguna medida alimentación, medicinas y

CUADRO No. 38

EL SALVADOR: POBLACION DESPLAZADA A NIVEL NACIONAL, SEGUN DEPARTAMENTO

AL 31 DE MAYO DE 1985

No. DEPARTAMENTO	No. DE MUNICIPIOS CON POBLACION DESPLAZADA		POBLACION TOTAL DESPLAZADA	% RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
1 San Salvador	19	15	74,375	18
2 Morazán	26	21	59,584	14.5
3 Usulután	23	20	59,022	14.3
4 San Miguel	20	18	44,710	10.8
5 San Vicente	13	11	41,706	10.1
6 Chalatenango	33	11	29,463	7.1
7 La Libertad	22	19	25,507	6.2
8 Cabañas	9	7	19,580	4.75
9 Cuscatlán	16	10	18,745	4.5
10 La Paz	22	13	17,730	4.3
11 La Unión	18	10	12,084	2.95
12 Sonsonate	16	10	6,865	2
13 Santa Ana	13	7	1,982	0.5
14 Ahuachapán	12	3	839	0.2
TOTAL	262	174	412,192	100.0

Fuente:

Prensa Gráfica-Información de fecha julio/85

vivienda, lo cual afecta la disponibilidad de los recursos para el mantenimiento de los sectores afectados.

Conviene mencionar, que esa cifra total de desplazados, pueda ser mayor debido a que muchos de estos se reubican con su núcleo familiar, quedando fuera de alcance o del control de la investigación y estadísticas que se levantan al efecto.

Aún cuando la ayuda externa ha aumentado para este sector de la población los rubros destinados para ello, han si dos afectados por la desviación que han sufrido, debido a que ello ha satisfecho otras necesidades que el Gobierno ha considerado prioritarias, como es la de seguridad interna del país.

Según información de un rotativo nacional 15/, se destaca por parte de MIPLAN (Ministerio de Planificación) que se atiende aproximadamente a 500,000 desplazados ubicados en diferentes Municipios del país, Institución que se encuentra diseñando el programa de atención integral a los desplazados con el que se pretende el reasentamiento masivo, urgente y ordenado de contingentes de población desplazada hacia asen tamientos, integrados en un marco de planificación municipal, y de desarrollo de pequeñas y medianas poblaciones distribui-

---

15/ Prensa Gráfica - 25 de julio de 1985.

das en todo el país, lo cual se piensa hacer movilizando recursos internos, básicamente el trabajo propio de los desplazados, por un valor aproximado de 1,470 millones de colones, reforzados por una asistencia internacional de alrededor de 1,046 millones de colones, lo que representa un total de 2,516 millones de colones, para estos programas. Como se ha señalado anteriormente, este financiamiento debe ser canalizado en forma efectiva, es decir, que no haya una desviación y que exista una planificación ordenada en la utilización de estos recursos.

### C. El Conflicto Bélico.

El rasgo determinante que ha caracterizado a la economía salvadoreña durante el período 1979-1985, ha sido la presencia de la guerra que ha causado la destrucción tanto de vidas humanas, como de bienes materiales. En estas circunstancias los indicadores económicos tradicionales tienen menor relevancia, ya que no revelan el drama que vive el pueblo salvadoreño.

La situación bélica agudizada a partir de 1979, ha ocasionado efectos negativos en el quehacer socio-económico del país, la muerte de más de cuarenta mil salvadoreños, más de seiscientos mil refugiados, la constante violación de los derechos humanos y el profundo deterioro del aparato económico nacional, son producto de la guerra que actualmente se libra.

Los efectos por los daños ocasionados no deben considerarse únicamente desde el punto de vista de la destrucción física, sino que es necesario considerar los costos directos e indirectos que representan tanto para el sector público como el privado, situación que va en detrimento del aparato productivo nacional por cuanto ocasiona una reducción en los niveles de producción, empleo, inversión, reservas monetarias e ingresos fiscales.

En el Cuadro No. 39 se presentan los daños y pérdidas ocasionados por la violencia en el período 79-83. La destrucción ha afectado a diferentes sectores de la economía, como son el agropecuario, comercial, industrial e infraestructura económica; y los efectos presupuestarios que la acción bélica ha tenido, por cuanto el Estado ha aplicado partidas del presupuesto general de la nación, a fin de atender el desarrollo del programa de ayuda a desplazados y el incremento de gastos de defensa.

En el sector agropecuario, las pérdidas de la producción (granos básicos, productos de exportación y productos pecuarios) constituyen el 44%; y los daños reportados por la Asociación Ganadera de El Salvador (desaparecimiento de miles de unidades y reducción drástica del hato), representan el 55.5% dentro del sector. Con respecto al total de daños y pérdidas, el sector agropecuario ha sido el más afectado

CUADRO No.39

CUADRO RESUMEN DE DAÑOS Y PERDIDAS (en colones)  
 POR CAUSA DE VIOLENCIA TERRORISTA  
 1979 - 1983

SECTOR AGROPECUARIO

Pérdidas de Producción	¢	612,700,000.00
Instituto Nacional del Café	¢	1,926,262.00
Asoc.Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café	¢	4,031,970.00
Cooperativa Algodonera Salvadoreña Ltda.	¢	4,536,498.00
Asociación Ganadera de El Salvador	¢	735,000,000.00
Beneficios, Ingenios, Equipo Aéreo	¢	42,500,000.00
Sub Total		<u>1,400,694,730.00</u>

SECTOR COMERCIAL E INDUSTRIAL

Pérdidas Comercio e Industria	¢	245,250,000.00
Cámara de Comercio e Industria		20,064,634.00
Sub- Total		<u>265,314,634.00</u>

INFRAESTRUCTURA ECONOMICA

Sistema Energía Eléctrica	¢	69,125,213.00
Compañía Alumbrado Eléctrico	¢	27,559,208.00
Obras Públicas	¢	72,359,129.00
Sistema de Telecomunicaciones	¢	37,500,000.00
Sistema de Acueductos	¢	2,000,000.00
Sistema Ferroviario	¢	15,900,000.00
Transporte de Pasajeros	¢	70,350,000.00
Transporte y Edificios Gobierno	¢	25,000,000.00
Refinería de Petróleo	¢	1,250,000.00
Sub-Total	¢	<u>321,043,550.00</u>

EFFECTOS PRESUPUESTARIOS

Atención a desplazados	¢	15,000,000.00
Incremento de Gastos Defensa	¢	361,250,000.00
Sub-Total	¢	<u>376,250,000.00</u>

Total.	¢	<u>2,363,302,914.00</u> =====
--------	---	----------------------------------

por cuanto alcanza el 59%.

El sector comercial e industrial, también ha sido fuertemente castigado, ya que en el período analizado, la destrucción de plantas, maquinaria, equipo, pérdida de producción y salarios, arrojan un monto de ₡ 245,250,000.00. Dato importante que debe tenerse en cuenta, son los que se refieren a las empresas cerradas (266) y los empleos perdidos por efecto del cierre (26,048); esta situación ha contribuido a la agudización del problema del desempleo, ya existente antes de la guerra civil.

La infraestructura económica ha sido afectada siendo los rubros principales: el sistema de energía eléctrica, obras públicas (carreteras, puentes, equipos) y el transporte de pasajeros (daños y destrucción de buses). En cuanto a la ubicación geográfica de los daños, los atentados éstos se han concentrado en las zonas más conflictivas, como son la zona oriental y la zona paracentral del país.

Aún los hechos persisten en la actualidad, de donde puede deducirse que mientras el conflicto bélico no tenga una solución y no se tomen medidas gubernamentales, que beneficien a los grandes sectores de la población, la crisis persistirá deteriorando aún más la economía del país.

Otro aspecto importante son los efectos negativos que

el conflicto bélico ha tenido en el campo de la educación, ya que en el período 1980-1982; fueron cerradas 1,950 escuelas, afectando a 100,000 estudiantes y a 1,500 profesores.

D. El Desempleo de los Recursos Económicos: Tierra, Trabajo y Capital.

En cuanto al primer factor, nuestro país tiene una situación bien acentuada en el uso para los distintos fines, así se tiene que en el aspecto agrícola, en el período coyuntural ha tenido un comportamiento descendente, lo cual refleja los obstáculos que la guerra ha impuesto a la producción de los principales productos de exportación; el origen principal de este resultado, ha sido la reducción de la superficie cultivada, provocada, entre otras causas, por la situación política imperante.

Se considera que a pesar de los esfuerzos hechos por cambiar las pautas del comportamiento del sector rural, hacia una mayor redistribución de la producción agrícola ha experimentado un descenso notorio especialmente en la agro-exportación, según se puede apreciar en el siguiente cuadro:

SÉCTOR AGROPECUARIO

(En millones de colones de 1982)

(Tasas de variación anual)

1982	750.6	- 4.7
1983	729.9	- 2.8
1984	728.0	- 0.3

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales-  
Año VIII - No. 1 - Enero-Febrero 1985.

En cuanto al empleo, según encuesta de MIPLAN de 1980, el 10% de la población económicamente activa no percibía ingreso monetario alguno; 37% de la PEAO percibían ingresos mensuales de hasta ₡ 600.00. Para 1983 en virtud de la vigencia de la Ley Temporal de Estabilización Económica (Decreto 544) y los ritmos de la inflación, un 96% de la PEAO no tendrían ingresos suficientes para adquirir la canasta familiar mínima. Para 1984, hay discrepancia sobre el empleo y el sub-empleo; según medios oficiales el desempleo abierto sería del 36%; en tanto que el sub-empleo, sería del 60%; otras fuentes asignan 38% para el desempleo abierto y el 80% para el sub-empleo.

En todo caso, estos indicadores no son más que el refleo

jo de la incapacidad del modelo imperante de absorber una población económicamente activa cada día más creciente.

El grueso de la caída de la inversión se ha manifestado en la inversión privada, lo que ha agravado el cierre de empresas, la reducción de la producción de la oferta exportable no tradicional, etc. Por otra parte, se pensaba con -vertir la inversión pública en una variable estratégica de reactivación y reducción del desempleo; sin embargo, este -objetivo no ha sido alcanzado por problemas de financiamien- to y dificultades en la ejecución física de varios proyectos repercutiendo esto último en una disminución de la inversión pública de un 10.5% en 1981, a precios constantes, previéndose para 1982 una reducción del 30.2%; y seguramente, en los años posteriores, este coeficiente tendería a crecer, si con- tinúan constantes los factores que frenan la actividad inver- sora del sector público.

#### E. La Ayuda Financiera Externa.

En cuanto a la ayuda económica del exterior, se hacen las siguientes consideraciones: 1) La ayuda exterior signi- fica esencialmente una mejora de las condiciones externas de crecimiento, aunque incrementa automáticamente los recur- sos financieros del país receptor siempre que implique donacio

nes o créditos; 2) El impacto de la ayuda exterior sobre el país receptor no puede evaluarse adecuadamente fuera del contexto de un plan de desarrollo; 3) Para evaluar el esfuerzo de un país donante han de utilizarse dos medidas distintas, que dependen de si el país de que se trate tiene a su disposición la capacidad ociosa o no; 4) Los créditos a largo plazo a devolver en bienes, son las formas de ayuda más atractivas procedentes del exterior, desde el punto de vista de los países receptores; 5) Puede conseguirse otra forma aconsejable de ayuda sin importaciones de capital, a través de los programas multilaterales de fomento del comercio, de los contratos bilaterales de exportación a largo plazo sobre la base de unos precios total o parcialmente estables, así como los llamados acuerdos de ramas industriales; el apoyo a través del comercio es, por tanto, un complemento y no una alternativa a la ayuda pura.

El aspecto más importante para evaluar la ayuda en particular, la económica y humanitaria, es el que se refiere a su rol en la recuperación económica. Por una parte, cabe preguntarse hasta dónde los diferentes proyectos están incorporados, armonizados y compatibilizados con los planes del Gobierno. En total, la ayuda económica y humanitaria

consta de veinticinco programas (ocho de recuperación económica, cuatro de asistencia humanitaria, once de desarrollo social y dos para instituciones democráticas), cuya orientación debería de converger con las metas y objetivos de los planes gubernamentales, pero esto parece no haber sido discutido nunca.

Por otra parte, la ayuda económica militar de los Estados Unidos se constituyó en el soporte determinante para apuntalar a la economía salvadoreña, con un total de US \$ 566.1 millones a septiembre de 1984, sin incluir la asistencia de las instituciones financieras internacionales como el BID, que aportó US \$ 39.7 millones. Hay que considerar indicadores globales importantes como los siguientes: ayuda económica militar/exportaciones FOB igual a 72.6%.

Ayuda económica militar/deuda pública externa igual a 29.0%. El primer indicador refleja cómo la ayuda no es de ninguna manera un aporte complementario sino fundamental, pues no cabría esperar ni, aún en tiempos normales, que las exportaciones incrementaran su valor en más del 70%; según el segundo indicador, El Salvador se hubiese endeudado en un 29.0% más de su deuda pública externa para evolucionar como lo hizo en 1984. Esta eventualidad hipotética

es, por supuesto, irreal, pues basta con pensar en las limitaciones que impone la capacidad o el límite de endeudamiento del país para darse cuenta de lo inmanejable que serían las implicaciones de un tal incremento en la deuda pública externa.

La Agencia Internacional para el Desarrollo destinó para el financiamiento en la construcción de vivienda, para el período 1981/83 15,500 (miles de dólares). Realmente no se puede detectar si fueron utilizados para ese propósito, ya que la mayor parte de la ayuda económica y militar no son más que esfuerzos de guerra.

En el siguiente cuadro se destaca la ayuda financiera y militar norteamericana a El Salvador, por años fiscales en millones de dólares.

Analizando la naturaleza de la ayuda financiera, que tanto el gobierno de los Estados Unidos, como las instituciones internacionales canalizan al país, se percibe que los propósitos son más bien políticos que de otra naturaleza. Para el caso, buena parte de los proyectos a ser financiados en el país se encuentran en zonas de guerra. De lo cual se puede inferir que el financiamiento no servirá para resolver los problemas de la región, sino que contribuirá a

extender la guerra a todos los niveles, a globalizar el con  
flicto contribuyendo con ello a agudizar la situación de  
crisis en que se encuentra la mayoría de la población.

AYUDA FINANCIERA Y MILITAR NORTEAMERICANA A EL SALVADOR

Por años fiscales (En millones de dólares)

FUENTE	1980	1981	1982
Ayuda directa			
Militar	5.95	35.49	82.00
Económica	59.12	103.97	186.19
Financiera	14.26	40.91	36.31
Ayuda Multilateral	105.00 57%	86.80 32%	219.60 42%
Total ayuda	184.33	267.17	524.10

La ayuda multilateral está compuesta por los empréstitos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial

FUENTE: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI.  
No. 3. UCA - Mayo-Junio de 1983. Pág. 219.

En 1984 la economía a pesar de su característica depre  
siva logra una leve recuperación reflejada por el incremento

del producto interno bruto, el cual se incrementó en 2% según cifras oficiales y en 1.5% según estimaciones de la Agencia Internacional para el Desarrollo. A pesar de esto, el producto per-cápita sufriría su sexta caída consecutiva llegando a los ₡ 520.9 (colones de 1962) de 1962, que corresponde aproximadamente al nivel alcanzado en 1960 y esto considerando la expectativa más optimista.

Al examinar las variables de la oferta y de la demanda globales se observa algunas inconsistencias; por ejemplo, el crecimiento del producto y la eventual recuperación que se inicia puede ser tan firme si la formación real de capital fijo ha estado cayendo ininterrumpidamente desde 1979 llegando a una disminución total de más del 73% en todo el período (6 años). Esta caída es más estrepitosa en el caso de la formación de capital fijo privado, la cual había disminuido en 1983 a 87% manifestándose en un sustancial deterioro de la importancia relativa de esta variable en el PIB pasando del 13.5% al 5.8% en 1983.

En las variables del sector externo persiste e incluso parece acentuarse la tendencia depresiva, pues si bien las exportaciones de mercancías crecieron al 5.9%, las importaciones aumentaron en 12.1% marcando con más fuerza el déficit de la balanza comercial de -133.7 millones de colones a -195.0 millones de colones en 1984. Según las proyecciones

de la Agencia Internacional para el Desarrollo (suponiendo el 1.5% de crecimiento para el PIB) se encuentra que el ba lance de pagos en cuenta corriente llegó a un déficit de -224.0 millones de dólares, el cual hubiese sido mayor de no ser por un notable incremento de las transferencias netas recibidas.

Es importante considerar el papel que la ayuda económi co-militar de los Estados Unidos ha jugado en la sustentación de la economía durante 1984. En términos absolutos, el total de la ayuda llegó al record de 566.13 millones de dólares estadounidenses, representando un crecimiento del 65.0% con respecto a 1983. Para tener una visión de la importancia cuantitativa de la ayuda se puede relacionar con el presupuesto nacional, en cuyo caso representará alrededor del 55% del gasto total.

De acuerdo al Cuadro No. 40 la mayor parte de la ayuda correspondió a la asistencia económica con US \$ 334.0 mi llones (59.0%); la asistencia militar representó un monto de US \$ 196.5 millones (34.7%); y el resto, estuvo distribuido en dos rubros: asistencia humanitaria US \$ 7 millones (1.3%) y garantía a los créditos comerciales US \$ 28.5 millones (5.0%). Si se consideran los efectos finales de los diferentes programas de cada rubro no siempre corresponden a la clasificación bajo la cual se identifican. La ayuda

CUADRO NO. 40

ASISTENCIA A EL SALVADOR DEL GOBIERNO DE LOS EE. UU  
E INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES  
(Dólares estadounidenses, miles. Septiembre 1984)

	1981	1982	1983	1984
Asistencia Económica del Gobierno de EE UU.				
Asistencia para el desarrollo <sup>1/</sup>	35 172	43 029	61 387	69 474
Fondos de Apoyo Económico	44 900	115.000	140.000	210 234
Títulos I, PL 480	17 100	27 300	39 000	49 000
Título II, PL 480	9 077	7 687	21 480 <sup>2/</sup>	5 300
Subtotal, asistencia económica	106 249	193.016	261 876	334 008
Asistencia Humanitaria del Gobierno de EE.UU.				
Oficina para la Asistencia del Desastre Extranjero	--	--	--	0 075
Programa de Refugiados (Depto. de Estado)	--	--	--	7 000
Subtotal, Asistencia Humanitaria	--	--	--	7 075
Garantías a los créditos comerciales				
CCM <sup>3/</sup>	27.100	21 310	25 500	28 500
GIV <sup>4/</sup>	5.500	5 000	5 000	--
Subtotal Asistencia Económica, Humanitaria del Gobierno de EE.UU	--	--	--	369 583
Asistencia militar del Gobierno de EE UU.				
- Programa de Asistencia Militar	--	--	25.000	106 750
- EEMI <sup>5/</sup>	0 492	6.500	1 300	1 300
- Créditos de ventas militares extranjeras	--	25.000	55.000	18.500
- Drawdown DOD 506 A	25 000	55.000	--	--
- Suplementario	--	--	--	70.000
Subtotal, Asistencia Militar	35 492	86 500	81.300	196 550
Total, Económica Militar Gobierno de EE UU.	141.741	279 516	343.167	566.133
Instituciones Financieras Internacionales				
- FMI	42 700	67 600	17 000	--
- BIRF (Banco Mundial)	14 300	8.766	16 600	--
- BID	60 010	45 400	116 700	39 700

1/ Incluye AID - valor estimado para la asistencia de socorro en desastre

2/ Incluye ventas por el valor de la leche (\$ 16.7 millones). Costo actual aproximado al Gobierno EE.UU. \$ 1.4 millones.

3/ Garantías a la Corporación de Créditos de Mercancía.

4/ Garantías a la Inversión de viviendas (AID).

5/ Educación y Entrenamiento Militar Internacional.

económica y militar en el fondo son esfuerzos de guerra. Esto se verifica a través del análisis de los programas contenidos en informes oficiales; así por ejemplo, cuando se describe el programa PL-4.80, Título II, comprendido en la asistencia económica se dice: "este programa también provee algún apoyo de emergencia en las áreas conflictivas del país donde la Comisión Nacional para la Restauración de Areas (CONARA) está operando. Por la concepción del Plan encomendado a CONARA, los objetivos son más militares que económicos. Al referirse al programa de restauración de servicios públicos de US \$ 33 millones (US \$ 19.6 millones en donativos y US \$ 13.4 en préstamos) aparece en el área de recuperación económica, pero está destinada a financiar los costos en divisas para los materiales y servicios de equipo como helicópteros entre otros". <sup>16</sup>/<sub>/</sub>

La crisis actual por la que atraviesa el país, es estrictamente estructural, los factores que han contribuido a crearla persisten y se agudizan, debido a que el esquema del modelo económico vigente, ha sido incapaz de satisfacer las aspiraciones de los sectores mayoritarios de la población, ya que las necesidades básicas de ésta no han sido sa

---

<sup>16</sup>/<sub>/</sub> Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. UCA. Año VIII. No. 1 - Enero-Febrero 1985. Pág. 11 y 12.

tisfechas, haciendo que la guerra existente se prolongue indefinidamente, dando la impresión que las partes involucradas no están dispuestas a encontrarle solución.

## CAPITULO V

### CONTRIBUCION A LA SOLUCION DEL PROBLEMA HABITACIONAL PARA LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS

#### A. Definición de Planes y Programas Específicos

El ambiente que rodea a la planeación nacional en la mayoría de los países de reciente desarrollo no sólo tiende a ser bueno, sino que evoluciona con pasos cada vez más positivos. Sin embargo, para el caso de la planeación urbana, cabe la duda sobre si las actitudes son favorables a su existencia, y en especial, a su práctica. A pesar de lo que presumiblemente parecería una ampliación lógica evidente del proceso de planeación nacional, la que se refiere a la urbana ocupa uno de los últimos lugares en la lista de prioridades. En algunos casos no existe y en otros apenas se inicia; sea como fuere, la planeación urbana llega tarde y nunca es lo bastante amplia.

El examen de la condición actual de los planes de urbanización en muchos países de reciente desarrollo revela una gran diferencia entre los objetivos y la práctica. Aunque algunos países tienen señalada la política de que todas las ciudades que exceden de cierto tamaño deben presentar planes completos antes de cierta fecha, resulta claramente im-

posible que las ciudades los cumplan. Ello es así, en parte, porque no hay personal competente para la planeación, debido a que los requisitos son inaceptables, a la falta de capacidad o interés para cumplirlos; y además, porque por todos lados se manifiesta el factor de la escasez de fondos que impide que se haga algo de los planes.

Una de las mayores dificultades a que se enfrentan los países de reciente desarrollo consiste en la grave escasez de personal que tenga preparación profesional para hacerse cargo de la planeación urbana.

El resultado es que estos países frecuentemente envían al extranjero a personal para que se capacite en la planeación urbana y esperan que regresen a su país preparados para resolver los problemas nacionales en el nivel urbano. El resultado inevitable de esos estudios en el extranjero, en los que se hace uso de ejemplos de urbanización occidental, es la importación de conceptos idóneos al medio, que muy probablemente no pueden aplicarse en el contexto en que se hallará el profesional.

Evidentemente, se requieren modificaciones a la teoría y a las técnicas de la planeación urbana para que sean aplicables a los países de reciente desarrollo. Muchas de las técnicas de investigación que se consideran sumamente útiles

en el occidente, resultan inaplicables en dichos países. El consultor técnico perspicaz se da cuenta rápidamente de esta circunstancia y descubre que no es preciso elaborar nuevas técnicas de investigación, que puedan realmente usarse en situaciones caracterizadas por la escasez de datos y por el personal relativamente inexperto en el empleo de los mismos. Es preciso idear fórmulas y procedimientos nuevos. Por otra parte, hay que alentar la formación de una nueva conciencia sobre la necesidad de la planeación urbana entre funcionarios hasta ahora satisfechos de trabajar únicamente dentro de sus propios dominios, instándoles a adoptar una actitud que favorezca el establecimiento de la coordinación y colaboración entre expertos colegas en el contexto local.

Es importante considerar que existen ciertas cuestiones de políticas en general pertinentes que pueden plantearse para llegar a comprender la índole de la planeación urbana en los países de reciente desarrollo. Es cuestión de suma importancia fijar lineamientos y normas de política respecto a un efectivo control de desarrollo urbano y a los terrenos ya urbanizados en cuanto a disponibilidad para su utilización, tipo, intensidad y diferenciación de los usos, así como la clase de propiedad que habrá de permitirse.

Otra cuestión de política se refiere al grado de atención y a los recursos que deben invertirse en el aspecto ur

bano de un país de reciente desarrollo, dadas las grandes exigencias que plantean el desarrollo rural y el urbano, es decir, el desarrollo nacional.

Cuando se comprueba que ni siquiera los países de vastos recursos pueden encontrar fondos y capacidad suficientes para hacer frente a todos los problemas que tienen, resulta evidente que la política de inversiones es de importancia más decisiva para los países de reciente desarrollo.

En cuanto a programas y planes específicos se plantea a continuación algunos de éstos, que se considera necesario implementarlos a fin de contribuir de algún modo a paliar el problema habitacional, que específicamente afecta en gran medida a la población de bajos ingresos.

Por supuesto se considera que dada la gravedad del problema y los escasos recursos disponibles, el déficit habitacional persistirá. Lo que se trata es de plantear programas que permitan en lo posible reducir dicho déficit y mejorar las condiciones de vida de un porcentaje elevado de la población salvadoreña, que actualmente en muchos de los casos no le es posible satisfacer sus necesidades básicas, ni siquiera en el nivel mínimo.

Se hace necesario hacer una revisión de las programaciones de vivienda existentes en el país, ya que por ejemplo

instituciones dedicadas a ejecutar programas habitacionales, en algunos casos, deben dar prioridad a la ayuda y asistencia técnica a numerosos grupos familiares para mejorar sus viviendas en lugar de construir habitaciones para un reducido número. Los programas específicos a tomar en cuenta que pueden contribuir a resolver alguna medida la problemática habitacional, se analizan a continuación:

1. Cooperativas de vivienda.

Una de las alternativas que pueden contribuir a la solución del problema habitacional, lo constituyen las cooperativas de vivienda en sus diferentes manifestaciones.

Una cooperativa es un grupo de personas con intereses similares, problemas comunes, unidos por lazos de amistad y confianza mutua; este grupo deberá estar dispuesto a trabajar conjuntamente en forma organizada, gozar de libertad para entrar y salir de la cooperativa, que es una institución democrática en su forma más pura y el lema es de prestar servicio sin lucrarse, y además, deberá servir no sólo a los asociados, sino que su influencia económica deberá alcanzar a la comunidad. Existen diferentes tipos de cooperativas: de consumo, producción, ahorro y otros. La organización de una cooperativa comprende dos aspectos básicos: sociales y económicos. Los primeros se refieren a que las cooperativas constituyen un grupo que labora para el bien común en donde se disfruta de la posibilidad de vivir y prac-

ticar la verdadera democracia; los segundos, permiten que las cooperativas funcionen en igual forma que otra organización en donde se usa un capital invertido y los socios son responsables de su uso y control, y de participar en las ganancias o pérdidas producidas como resultado de la gestión económica.

Las cooperativas caen dentro de dos categorías de clasificación básica: las formadas por productores y las integradas por consumidores. Las cooperativas de consumidores se subdividen en cuatro tipos principales: cooperativas de almacenes o tiendas, cooperativas de crédito, cooperativas de vivienda y cooperativas de servicio.

Para formar una cooperativa se necesita de socios y dado como se sabe que una gran mayoría de la población posee un bajo nivel educativo, es necesario por lo tanto, implementar una política de educación cooperativa en todos los órdenes, previa la formación de las mismas, con el objeto de establecer bases sólidas.

A título de ejemplo se explica cómo se forma una cooperativa de vivienda.

En primer lugar, es importante considerar si existe o no la necesidad de organizar la cooperativa, luego se convoca a una asamblea general de los interesados en la que se

plantea el grave déficit de vivienda que tiene el grupo, y cómo la organización de una cooperativa contribuye a solucionar el problema, a la vez que se mejoran las condiciones de vida de los asociados. Una vez concientizados, el segundo paso es el de formar un comité organizador al que se le responsabiliza de ayudar a organizar las cooperativas. Este se forma con tres o cinco elementos seleccionados por el grupo interesado; el propósito de este comité es el de guiar al grupo en el proceso de formación y su función finaliza en el momento de formar la cooperativa. El siguiente paso consiste en efectuar un estudio de los recursos humanos de los que viven en el sector, estas personas necesariamente recibirán un adiestramiento cooperativo.

En cuanto al aporte financiero inicialmente los socios tienen que aportar cierta cantidad para cubrir los gastos en que se incurran en la formación de la cooperativa de vivienda. Necesariamente de acuerdo a las necesidades del trabajo, deben solicitar el financiamiento respectivo ante una institución financiera, para la construcción de viviendas.

Una de las formas en que esta cooperativa respalda a los socios es prestando ayuda en sus necesidades económicas; por ejemplo, los socios pueden obtener los materiales de construcción a precios especiales, dado que la cooperativa podría comprar al por mayor.

El esfuerzo cooperativo que se realiza entre cooperativas de vivienda se considera muy valioso, principalmente en países en vías de desarrollo, ya que moviliza un considerable potencial humano y económico.

Una de las metas primordiales, que persigue una cooperativa de vivienda, es afirmar que las cooperativas asociadas realicen su máxima contribución a los intereses de tipo social del país, en particular en lo que se refiere a elevar el nivel de vida de sus habitantes. La federación logra estos objetivos estableciendo normas y contribuyendo con la prestación de servicios a las cooperativas asociadas; en pago de esto, recibe una contribución adecuada.

Cuando lo estime necesario la federación puede solicitar ayuda al gobierno central, pero nunca es conveniente que se convierta en una entidad estatal.

Doctrinariamente hay federaciones de cooperativas de vivienda, pero en El Salvador, no han llegado a tener su realización práctica. Se considera que el establecimiento de las cooperativas de vivienda vendrían a contribuir en gran parte a la solución del problema habitacional de las personas de bajos ingresos; por otro lado, cabe enfatizar que en El Salvador no se ha llevado a cabo un verdadero programa de cooperativas de vivienda, ya que los esfuerzos realizados son incipientes y tímidos si se comparan con el de-

sarrollo y la efectividad que ha tenido en otros países.

Un análisis importante que debe hacerse en la formación de cooperativas de vivienda para los sectores de bajos ingresos, es determinar sus ventajas y cómo se implementarían siguiendo a los patrones de consumo y gasto de la población; y el planteamiento de un objetivo esencial a nivel nacional.

Se debe atender con prioridad en toda política nacional, lo que afecta a la mayoría de los sectores de escasos recursos económicos, lo que significa si se reunifican sus economías en un potencial económico, que se desperdicia y que de no prestársele la atención necesaria, redundaría en un proceso económico que acarrea problemas sociales y políticos. De ahí el enfoque que debe servir de guía en la realización de todo programa a nivel nacional, no solo a nivel local.

Se considera que este programa parte del ingreso disponible del consumo y del ahorro positivo que los grupos familiares, de estos sectores marginados, puedan tener en sus patrones de vida, para poderles ser satisfechas sus necesidades básicas de vivienda, alimentación, salud, vestuario, etc.

El ingreso de estas personas debe ser calculado en una

forma que no represente una insatisfacción, para cumplir los gastos necesarios de su consumo potencial, se usa este término porque puede representar todos los gastos que una persona con responsabilidad familiar, pueda utilizar para satisfacer las necesidades de su grupo. Esto debe estar en concordancia con sus ingresos. Se ha encuestado a un sector de la población como son jornaleros, servidumbre, comerciantes en pequeño, etc. sobre las bases de su potencialidad económica, la que es imposible determinarla dentro de los factores que un proceso inflacionario como el actual significa, pues siempre existe la discrepancia entre el ingreso y el consumo familiar; y es allí donde reside el problema, que estos sectores ni siquiera por no ser sujetos de crédito, ni por tener capacidad de ahorro, en una forma positiva, quedan marginados, por esta razón, la vivienda que constituye la base sólida para asentar las familias de bajos ingresos debe tener comodidad, seguridad y ser confortable. Este debe ser el objetivo principal, el que no puede ser satisfecho en su totalidad.

Las cooperativas de vivienda para los sectores de bajos ingresos, deben implementarse en el país a nivel nacional, ya que el sector marginado, no es producto de una localidad, sino que es a nivel general. Además su formación debe ser objetiva, es decir no como una medida política momentánea.

tánea, sino como una planeación global y permanente que debe generarse en gran escala para lograr la satisfacción de miles de familias que viven en mesones, tugurios, zonas marginales, desprotegidas completamente de la satisfacción de sus necesidades.

Se ha tomado en cuenta también la implementación de programas específicos que den a las comunidades una solidez que permita que los sectores comunales, formen parte del creciente desarrollo nacional. Estos pueden mejorar sus formas de vida, si se les presta la atención necesaria que se merecen, para desarrollar todo programa nacional que mejore su carisma socio-político y económico. Sólo así pueden operar a satisfacción las cooperativas de vivienda, elevando el nivel de las clases que laboran en toda actividad de micro-empresa de la actividad económica comunal.

Una de las tareas importantes es nivelar los patrones de consumo de estas clases sociales organizando dentro de estos sectores cooperativas implementadas también a la satisfacción de las necesidades, que afectan a estos sectores como son la necesidad básica de la alimentación. Este programa puede dar mayor realidad positiva a las clases marginadas para mejorar su potencial en beneficio del sector familiar, programa que podría complementarse con el educativo, ya que un porcentaje elevado por su analfabetismo, no absor-

be ni siquiera satisfactoriamente los programas de desarrollo de la comunidad.

Debemos centrar nuestra atención en el aspecto de que las cooperativas de vivienda potencialmente organizadas en el país, en el sector objeto de este estudio, tienen capacidad no solo para ser sujetos de crédito, sino para tratar en forma potencial la solución del problema habitacional, porque a ese nivel la cooperativa sí puede adquirir a título de dominio, terrenos donde construir viviendas para estos sectores; no como programa a desarrollarse a nivel político, sino como programa también a nivel social y económico, desarrollaría su actividad al no dar únicamente título de opción de venta a los grupos familiares de estos sectores, de los terrenos en los cuales se construyan las comunidades, sino que se sentaría una base más sólida que perfeccionaría el sistema de adquisición del dominio del sector marginado, y facilitaría además las normas de construcción, los implementos necesarios para ello, no en la forma usual, sino en la forma de una tecnología más apropiada para mejorar el sistema de construcción de vivienda. Toda cooperativa de vivienda debe tener como objetivos, los siguientes:

- a) Adquirir viviendas individuales o colectivas o construirlas, sea por administración o por medio de contratos con empresas, a fin de entregarlas en uso o

en propiedad a los asociados en las condiciones que se especifiquen en el reglamento respectivo;

- b) Adquirir terrenos para sí o para sus asociados, con destino a la vivienda propia;
- c) Ejecutar por administración, o por medio de contratos, con terceros las obras necesarias para la conservación, ampliación o mejoramiento de las viviendas de sus asociados;
- d) Solicitar ante instituciones oficiales o privadas los créditos necesarios para la construcción de la vivienda y gestionarlos en nombre de sus asociados para los mismos fines;
- e) Adquirir en el mercado los elementos necesarios para la construcción con destino a su empleo por la cooperativa o al suministro de los asociados;
- f) Gestionar el concurso de los poderes públicos para la realización de las obras viales necesarias, obras de desagüe en la zona de influencia de la cooperativa;
- g) Proporcionar a los asociados el asesoramiento en todo lo relacionado con el problema de su vivienda, brindándole los servicios técnicos y la asistencia

jurídica necesaria;

- h) Proponer el fomento de los hábitos de economía y previsión entre los asociados. La sociedad excluye de sus objetivos las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda u otros fines.

Es fundamental señalar que la formación de este tipo de cooperativa de vivienda, que se ha descrito en los párrafos anteriores, debe orientarse para resolver el problema que afrontan los sectores de bajos ingresos en lo que respecta a la necesidad de vivienda.

## 2. Las viviendas-granjas

Se sabe que el problema habitacional no es exclusivo de las zonas urbanas, sino que también presenta situaciones dramáticas en la zona rural, en donde los campesinos en su gran mayoría viven en casas de construcción precaria, en mal estado de conservación y en condiciones de hacinamiento alarmantes, lo que repercute en el deterioro de la salud y en la integridad familiar.

Como antes se ha expuesto, el problema de la vivienda ha sido subestimado en cuanto a su priorización, ya que se ha considerado de primordial importancia establecer básica-

mente una planeación económica de los recursos disponibles.

Los planes de gobierno normalmente hacen énfasis en el incremento de la producción y la productividad agropecuaria, argumentándose que, por ejemplo, un aumento en la producción significa mayores ingresos para los campesinos. De tal manera que los recursos esencialmente se han canalizado hacia lo que produce beneficio pecuniario y no hacia programas que representan desembolsos cuya rentabilidad no es muy clara, como es el caso de los programas habitacionales para este sector de la población.

Considerando que uno de los factores que mayor peso tiene en el problema habitacional es la emigración rural y que, por otro lado, debido a la situación política imperante, hay un fenómeno de desplazamiento de la población que agrava el problema, se considera que un programa de asentamientos humanos en viviendas-granjas vendría a contribuir en gran medida a disminuir el déficit existente.

La característica fundamental de la vivienda-granja, es que llenaría dos funciones básicas: 1) Una función habitacional; y, 2) La función productiva que sería atendida por el grupo familiar desarrollando labores en las parcelas donde se instalarían las viviendas constituyendo así pequeñas explotaciones hortícolas y pecuarias.

Este programa pone de manifiesto beneficios tales como proporcionar un ingreso adicional y el de contribuir a la integración familiar.

Como se ha considerado que el problema habitacional no solo implica la construcción de viviendas, sino que es preciso considerar el habitat humano, es necesario que la comunidad participe en la construcción de la infraestructura pertinente, esto podrían hacerlo a través del sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio, que es recomendable en este tipo de obras. Las ventajas que ofrecen los sistemas mencioonados son por una parte la disminución en el costo de la construcción y por otra, la integración de la comunidad.

La vivienda estaría dotada de los servicios básicos, podrían explotarse la producción avícola, pecuaria, etc., así como la siembra de hortalizas.

Deberá formarse un comité de comercialización cuya funución principal sería la de colocar la producción, en los mercados nacionales y extranjeros, teniendo en cuenta la finalidad de obtener los mejores precios del producto ofrecido.

### 3. Las barriadas de emergencia

Desde el momento en que existen barriadas marginales,

comienzan a presentarse en dichas áreas problemas, que los residentes de las mismas no pueden resolver, ya que se necesitan fuertes inversiones y una previa planificación del desarrollo normal de las mismas. Este es el momento en que el Estado tiene que tomar medidas para aliviar la situación que no solo afecta a los moradores de estas zonas, sino también a las familias que viven en los alrededores.

El proceso que generalmente se sigue es el de desalojar de estos sitios a aquellas familias que con sus viviendas obstaculizan la construcción de calles, centros educativos, centros de recreación y establecimientos comerciales.

Una vez se ha logrado el desalojo de estas familias, se procede a la instalación de un sistema de acueductos que contempla el abastecimiento doméstico y otros servicios. Luego se procede a la construcción de las calles y después a la lotificación del área para distribuir a los moradores sus predios, que pueden ser los que tenían anteriormente. Además se construye la infraestructura necesaria tales como: centros educativos, centros de recreación y otros, señalando las zonas de comercio; y su desarrollo, se deja en manos del sector privado.

Al mismo tiempo debe ponerse en práctica una política de pequeños préstamos para mejorar las viviendas ya cons-

truidas; estos préstamos deben ir acompañados con asistencia técnica a los beneficiarios, tanto en términos de planos maestros de vivienda, como el adiestramiento para mejorar las casas.

A pesar de todo, el mejoramiento por acción estatal de una barriada de emergencia, es un programa que se hace necesario en la mayoría de las ciudades de Centroamérica.

La inversión marginal por parte del Estado en el caso de las barriadas mejoradas tienen un rendimiento sustancial, por lo que la mayor parte de la inversión de la vivienda ha sido ya hecha.

En cuanto a las clases sociales llamadas bajas y a las cuales primordialmente se trata de beneficiar con las barriadas de emergencia mejoradas, son capaces de contribuir con ahorros, aunque no en términos monetarios, pero sí reales y efectivos. El caso de la vivienda, es quizá el que más incentivo ofrece para que tanto los individuos como los grupos organizados conviertan ese ahorro no convencional, en cierta inversión marginal por parte del sector público, es posible obtener un éxito mayor al final.

El mejoramiento y reforma de las barriadas se logra con un costo mucho menor del que supone la realización de proyectos que por barato que parezca solo resuelve el problema ha-

bitacional a cierta clase de familias y con subsidios considerablemente más cuantiosos.

Como la experiencia ha demostrado que estos subsidios son escasos, ya que muchos son competitivos para el ahorro del sector público que de por sí es muy limitado y no muy elástica la alternativa, sí es más constructivo de aprovechar este momento potencial y oculto en beneficio de las barriadas.

#### 4. Sistema de ahorros para las clases de bajos ingresos.

El objetivo del sistema de ahorros para las clases de bajos ingresos es permitir el acceso a la casa propia a través de un sistema de ahorro que puede ser fortalecido mediante subsidios estatales.

En este sistema participan en forma prioritaria no las instituciones financieras que captan el ahorro actualmente, sino la creación de un sistema financiero, centralizado especialmente por un banco de ahorro para el financiamiento de la vivienda mínima de los sectores de bajos ingresos. Esta entidad captaría el ahorro de los grupos familiares durante un tiempo definido y posteriormente otorgarían créditos simples para hacerlos propietarios de su vivienda, con

intereses mínimos y plazos largos.

Este sistema tendría que ir acompañado de una política educacional que concientice a estos sectores de los beneficios que obtendrían acogiéndose al mismo.

Los sistemas de ahorro y préstamo que constituyen un mecanismo financiero para facilitar la adquisición de vivienda de un sector de la población, se producen en nuestro país a través de la FNV y las asociaciones de ahorro y préstamo.

El Fondo Social para la Vivienda, tiene programas destinados a la compra de viviendas para ser entregadas a sus cotizantes, mediante el pago de una prima y cuotas escalonadas que cubren un período normalmente de veinte años, cuotas que comprenden la amortización de capital e intereses.

Los empleados públicos pueden optar a una vivienda mediante el financiamiento otorgado por el Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), dando a la vez financiamiento para construcción y ampliación o mejoramiento de vivienda.

Las compañías de seguros otorgan financiamiento para construcción y compra de vivienda, los plazos para compra son de diez años y el interés es del 14% anual, generalmen-

te se ha orientado el financiamiento a las familias de altos ingresos.

El sistema de ahorro anterior existente en el país, está dirigido a los estratos de altos y medios ingresos, marginando al sector de las clases de bajos ingresos, para el cual debe diseñarse un programa especial de ahorro, que le permita optar a una vivienda nueva, o mejorar las existentes.

Un mecanismo fundamental sería la de crear fuentes de un subsidio habitacional por parte del Estado para estos sectores, donde se le entrega a las personas un documento de pago que sirva para cancelar parte del precio de la vivienda; para los efectos de este sistema, se hace necesario la creación de un banco de ahorro para la vivienda mínima, donde se canalizarían los ahorros a las personas quienes deben abrir una libreta de ahorro para la vivienda. Dicho banco celebraría contrato con las personas que se comprometerían a un ahorro en determinado tiempo, el cual debe cubrir la prima de la vivienda.

Una vez que el grupo familiar haya completado la prima podrá concederse un crédito con un plazo de veinte años, estableciendo un sistema de intereses, en forma escalonada, dándosele la oportunidad de poseer vivienda a las familias

de bajos ingresos que no son cotizantes de las instituciones de previsión social (FSV, INPEP y otras similares).

#### B. Marco Institucional

En el momento actual el Estado está obligado a seguir políticas y planes específicos que tiendan a asegurar a la población de bajos ingresos, con capacidad económica baja, y con una cultura bastante deficiente, de vivienda mínima con costos bajos y que reúnan los requisitos y normas mínimas habitacionales. El marco institucional deberá reglamentar de manera especial todas las acciones encaminadas a satisfacer la demanda de vivienda de los grupos marginados.

Actualmente para estos programas existen disposiciones legales diversas que no regulan de una manera eficiente el programa habitacional, lo que se observa en la proliferación de zonas marginales, que constituyen un problema urbano que afecta a sus habitantes dando lugar a problemas de salud, y hacinamiento que atentan contra el bienestar de la familia.

Aún cuando existen ya instituciones especializadas en la construcción de vivienda de interés social, éstas han encaminado su política a satisfacer las necesidades de sectores medios y de altos ingresos, por lo que el Estado debe

de mediar a fin de que también sean consideradas soluciones habitacionales para los estratos de bajos ingresos.

Dentro del marco institucional se señalan medidas encaminadas a proporcionar un conocimiento que se aproxime a la realidad actual sobre la problemática habitacional, éstas podrían determinarse así:

1. Medidas administrativas y legales

- a) Censo de la vivienda. Es necesario censar la población de acuerdo a la realidad, ya que si bien existen censos en la actualidad no representan la confiabilidad necesaria para elaborar programas habitacionales para los sectores de bajos ingresos. Es probable que en El Salvador un 40% viva en paredes propias, si bien al realizar una investigación a fondo de la vivienda se encontraría con gran acierto que miles de familias tienen que vivir en una habitación sin higiene alguna o amontonados, en condiciones de alta promiscuidad, siendo las viviendas de los sectores marginados de un nivel inferior al normal.
- b) La legislación vigente no responde a las necesidades actuales, la superficie habitable es una cualidad, no existe una determinación específica para regular la superficie media por unidad de vivienda, que debe de ser

u oscilar dentro de una extensión de 100 metros cuadrados como máximo a 70 como mínimo, claro que esta cifra resulta falseada por las casas unifamiliares, cada vez más grande. Desde el punto de vista estadístico no se dispone de datos sobre el tamaño de una vivienda, por lo que es necesario mayor flexibilidad en esto, ya que ello influye en el tamaño de la misma y de sus habitaciones en particular, como es el caso de actualizar la legislación sobre viviendas sociales, especialmente la que se refiere para los sectores de bajos ingresos, que debe ser el objetivo primordial de una política es tatal.

## 2. Regulación de los beneficios de la industria de la construcción.

Se ha visto que las compañías constructoras de vivienda sobretodo en el sector que estamos analizando tienen un alto grado de concentración, siendo las empresas más fuertes las que se han acogido al sistema de sociedad anónima y sociedades anónimas de capital variable; otras se han constituido en fundaciones, con el objetivo de percibir beneficios fiscales que les permiten estas formas de organización jurídica.

Es así, que los precios de las construcciones, han esta

do manipulados por estas empresas, los cuales son onerosos, para las clases a quienes van dirigidos, puesto que no existe una política de control de precios por parte del Estado, que se haga efectiva en la determinación de ellos, ya que éstos utilizan métodos de sistemas de precios similares a los del comerciante al por menor de artículos de primera necesidad.

### 3. Intervención estatal en el mercado de tierras urbanas

En cuanto al factor tierra, es indispensable considerar que constituye éste una máxima riqueza, la intervención estatal para favorecer a un grupo importante de la población, además de ser parte integral del problema, la tierra representa un conjunto de bienes raíces que constituyen una fuente de ingresos para un estrato mayor de rentistas grandes y pequeños.

Por otra parte, la tierra urbana es un bien de oferta limitada necesitado por toda la población que en ella se asienta. La presión sobre este recurso es inevitable tanto por el aumento de la población como por la competencia dentro de los diversos usos mediante la cual se va formando la distribución espacial de los usos del suelo; y además, la tierra es punto de entrada para cualquier intento de ordenar

el crecimiento urbano en beneficio del conjunto de la población.

En la actualidad el Estado no ha intervenido en el mercado de tierras urbanas, puesto que esto ha estado a la discrecionalidad del sector privado, el cual ha hecho oscilar según sus intereses, los precios del mercado, o sea la regulación de la oferta y la demanda de tierras, que ha hecho que vaya en detrimento del uso de la tierra para programas de beneficio social.

#### 4. Política de Desarrollo de la vivienda rural.

Es importante hacer un análisis sobre cómo la Comisión de Reforma Agraria Nacional enfoca el problema del desarrollo de vivienda rural.

La vivienda rural, en la actualidad, no satisface los requerimientos mínimos necesarios para albergar a la familia campesina, ya que se sabe existen condiciones de deficiencia que atentan contra la salud y la dignidad de la persona humana.

El desarrollo de la vivienda rural, debe ser bien planificada de tal manera que no exista una competencia entre las tierras que se destinan a la construcción de vivienda y las que son aptas para la agricultura. Los criterios que se

siguen son los siguientes:

- a) Establecimiento de restricciones para la construcción de viviendas en tierras que tengan buen potencial para la actividad agropecuaria;
- b) Incentivos para la mejora de las viviendas existentes, para la adecuada protección de los actuales habitantes;
- c) Adquisición por parte de las empresas a favor de sus asociados, de la vivienda en las concentraciones urbanas existentes en los municipios, aprovechando la infraestructura actual;
- d) Introducción o incremento de los servicios comunales básicos en las comprensiones municipales, a fin de que tengan capacidad de absorción de nuevos usuarios.

Para arribar a una definición concreta de esta política se deberán efectuar los estudios sobre el desarrollo urbano regional a nivel de aquellos municipios que ofrezcan mejores perspectivas de absorber población de las zonas rurales aledañas. " Bajo este contexto deberán contemplarse las posibilidades de crear nuevas fuentes de empleo especialmente en actividades agroindustriales y de servicio".<sup>17/</sup>

---

<sup>17/</sup> MAG, CORAN. Fundamentos y perspectivas del Proceso de Reforma Agraria. Agosto de 1981.

Es importante comentar y analizar los criterios antes expuestos, dado que reúnen cierta importancia y que de ser implementados pueden contribuir a mejorar la vivienda rural:

El primer criterio plantea la necesidad de hacer una delimitación entre las tierras que se destinen a la construcción de viviendas rurales y las tierras con vocación agrícola. Es de vital importancia hacer esta distinción por cuanto el utilizar tierras agrícolas para construcción de viviendas, estaría limitando este recurso, que de por sí es escaso y tendría un efecto directo en la reducción de la producción agrícola, repercutiendo esta situación en un desabastecimiento, por ejemplo, de productos básicos de la canasta familiar. Este fenómeno se observa actualmente en el área rural que está siendo absorbida por el área urbana, como está sucediendo en zonas que fueron áreas agrícolas y que ahora están urbanizándose en colonias para vivienda, que no son de interés social para resolver problemas habitacionales del sector de bajos ingresos, como sucede en las zonas rurales de Nueva San Salvador, Santa Ana y San Miguel.

Otra importante consideración que hay que hacer con respecto a este criterio, es en cuanto a las obras de infraestrutura para el saneamiento como son abastecimiento de agua, desagues, drenaje urbano, alcantarillado, vías de ac-

ceso, energía eléctrica, transporte y otros, los cuales absorberían y afectarían grandes extensiones que son comunes a las áreas rurales donde se asentarían los núcleos familiares.

Referente al segundo criterio se ha considerado que hay diferentes patrones de incentivos, ya que el campesino puede mejorar su vivienda con préstamos a largo plazo y con intereses blandos que no constituyen un préstamo oneroso, herramientas y materiales para mejorar su vivienda proporcionados por casas comunales que atiendan las necesidades del campesino, así como educación y cultura adecuadas a la clase campesina para mejorar estos estratos sociales.

En el tercer criterio las cooperativas del sector reformado, pueden adquirir áreas urbanas que existen alrededor de las explotaciones agrícolas, de tal manera que sean utilizadas las infraestructuras ya existentes, lo cual redundaría en beneficio del sector rural, y es congruente con el primer criterio.

En cuanto al cuarto criterio tiene estrecha relación con el anterior, por cuanto la población que se ubique en los lotes que adquieran las cooperativas del sector reformado en las concentraciones urbanas, necesariamente demandarán servicios básicos, como lo hemos expuesto anteriormente.

te, de ahí que se hace necesario la introducción o incremento de los mismos.

El último criterio es bastante sustancial, porque plantea la necesidad de efectuar estudios sobre el desarrollo urbano regional a nivel de aquellos municipios que ofrezcan mejores perspectivas de absorber población de las zonas rurales aledañas, así como crear fuentes de empleo especialmente en actividades agroindustriales y de servicio. Este criterio en cuanto a sus alcances es muy amplio, no solo se siente la necesidad de efectuar estudios, sino la de crear una planificación a nivel nacional, que formulen y evalúen proyectos tanto en el sector rural como urbano con campos de acción, que comprendan desarrollo de recursos hídricos, energía eléctrica, ingeniería ambiental y obras sanitarias, proyectos industriales, abastecimiento, ingeniería civil, arquitectura y urbanismo, transportes, sistemas computacionales e informática, pesquisa operacional, estudios socioeconómicos, laboratorios y servicios especiales, pero para ello se requiere que el país adquiriera una alta tecnología que le permita desarrollar a corto plazo, utilizando todo el potencial humano y técnico que el país necesita para el desarrollo de los proyectos.

La descentralización de la industria es vital para reducir la emigración a las ciudades, ya que ello ocasiona al

gobierno grandes desembolsos para satisfacer las necesidades básicas de la población que continuamente crece, la descentralización de la industria debe tener un efecto superior, continuado y dinámico en el mejoramiento de la vida en los centros urbanos de menor importancia, en la disminución de la emigración a las ciudades y en el desarrollo agrícola y rural como un proceso socio-económico. La descentralización debe significar ubicación y desplazamiento hacia las áreas rurales.

Sin embargo, hay que hacer notar que ciertas condiciones podrían hacer ilusorio esta descentralización, ya que para las industrias por diversas razones, sus economías externas le ofrecen mayores ventajas en las áreas urbanas que en las áreas rurales, en las cuales gozan de servicios de infraestructura, energía, carreteras, agua, drenaje, teléfonos, bancos, mano de obra y más de alguna escuela. Se sabe también que la agricultura se ejerce en el campo con grandes deficiencias tecnológicas, con financiamiento inadecuado, mercadeo ineficaz y baja productividad, por lo que habría que mejorar las técnicas agrícolas, promover el financiamiento apropiado y crear eficientes sistemas de mercadeo de los productos agrícolas. Aún también si en el campo se incrementa todo lo expuesto en este contexto habría que ver el efecto que esto tiene respecto a los problemas que originaría en cuanto al empleo, distribución del ingreso y sa-

tisfacciones de los sectores rurales.

Una política gubernamental que motive al sector agrícola puede conducir a la industrialización del campo orientada principalmente a empresas de tamaño mediano y pequeño, creando un sistema dinámico económico micro-regional, por ello se debe pensar en la creación de un organismo que exclusivamente se dedique, de manera prioritaria, a la labor que se requiere; un organismo que sería por mencionar un título, el Consejo para la Industrialización Rural, que se dedicaría de manera especial a la investigación, planificación, organización, coordinación y supervisión del programa, teniendo también a su cargo como principales funciones las siguientes: investigación, financiamiento, asistencia técnica y organización rural, aún cuando la descentralización industrial y la promoción de las industrias rurales deben tener el respaldo de instituciones especializadas y de alto nivel y con continuidad asegurada.

En resumen, la industrialización del campo debe formularse con una política clara y objetivos definidos; con un organismo dotado de fondos para hacer posible el desarrollo del plan a seguir; y crear mecanismos de enlace entre el organismo especializado y la industria existente, con el fin de desarrollar incentivos eficaces para el establecimiento de industrias rurales y su transferencia a la población local.

## CAPITULO VI

### FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA HABITACIONAL

#### A. Aspectos Generales

Por estrategia se entiende el conjunto de políticas integradas que el Estado adopta, a través de diversas acciones, para resolver los problemas económicos, sociales y de otra índole, que se le presentan y que afectan a la población del país.

En el caso específico de la estrategia habitacional es necesario combinar todas aquellas medidas que se orienten a la planificación, financiamiento y participación directa de parte del Estado para tratar de satisfacer las necesidades de vivienda inherentes a los diversos núcleos sociales. Este tipo de estrategia debe contemplar los puntos de vista siguientes: político, económico y social:

a) En lo político, la estrategia debe distinguir lo siguiente: 1) Un nivel esencial de racionalización administrativa, que según pautas existentes se denomina administración y coordinación; y, 2) Un nivel que involucra nueva legislación, y posibles procesos de concientización y movilización de la opinión pública, que se denomina reforma.

Ejemplo del primer nivel son el análisis de paquetes de inversiones estatales, según la zona de la periferia urbana en la cual están localizadas o ajustes en los reglamentos de lotificación; ejemplos del segundo nivel, lo constituyen la reorganización para lograr la unificación entre la planificación central del Estado y los programas ejecutados por instituciones autónomas; o la introducción de un nuevo programa de valorización, (financiamiento de obras de infraestructura urbana mediante un impuesto sobre el valor creado por ella).

Estas comparaciones se encuentran resumidas a continuación:

ASPECTO POLITICO

Técnico	Administración y Coordinación	Reformas
Gobierno	Coordinar la programación de obras de infraestructura	Infraestructura y planificación de apoyo a las colonias ilegales
Proyección hacia afuera	Zonificación metropolitana	Banco de tierras urbanas. Valorización.

En el esquema anterior se identifican tres aspectos hipotéticos de complejidad técnico-política. El menos complejo es el de la coordinación del Estado de sus propias actividades. El segundo aspecto involucra cambios significativos y controversiales no solamente en la toma de decisiones estatales, sino también en lo que se refiere a las influencias sobre el sector privado. Además se presentan los mecanismos de estratificación diversificados según su forma y de acuerdo a los niveles de profundidad. En dicho esquema se identifican, además, los impactos acumulados en los diversos aspectos cuando se atienden en forma combinada.

b) En lo económico, uno de los factores que inciden en el problema habitacional es el referente a la tierra, como se ha visto en párrafos anteriores.

Los objetivos principales de esta estrategia tendrían que enfilarse a reducir la tasa de inflación en los precios de la tierra y aumentar así su disponibilidad para el crecimiento actual y futuro de la ciudad, además de considerar otra serie de factores, que ya han sido mencionados en el transcurso del desarrollo de este tema, que frenan la expansión constructiva de vivienda en los sectores sociales de bajos ingresos. Los mecanismos básicos a considerar se mencionan a continuación: 1) Aumento en las tasas impositivas

de terrenos baldíos tanto dentro de las zonas ya desarrolladas como de las zonas aptas para el crecimiento futuro de la ciudad; 2) Asignación del ingreso de estos impuestos para un aumento de infraestructura que sirva y estimule la conversión de tierras rurales a tierras urbanas; y 3) Una planificación que controle, sin poner demasiada restricción, el crecimiento mediante una zonificación apropiada.

Esta estrategia propone dinamizar el mercado privado con incentivos positivos y negativos y con un mínimo de control que se destina a evitar los costos más elevados de un mercado más libre.

La misma lógica de un mercado libre implica que el propio Gobierno Central estaría creando aumentos elevados en los precios periféricos por medio de sus gastos en infraestructura, sin medidas apropiadas para que los valores inducidos por él sean devueltos a los usuarios o a la sociedad en general.

El establecimiento de un banco de tierras urbanas tendría como objetivos los siguientes: 1) Reducir las tasas de aumento en los precios de tierra en los varios sub-mercados de crecimiento urbano; 2) Mejorar cuantitativa y cualitativamente el proceso de desarrollo progresivo mediante la adquisición de tierras y su urbanización planificada; 3) Contribuir directamente a la ejecución de un plan de crecimiento

to metropolitano.

Los alcances de un banco de tierras dependerán fundamentalmente de la magnitud de recursos financieros asignados, agilidad y honestidad en las operaciones de compra-venta, agilización de los procedimientos legales de expropiación y disposición a utilizarlos, si es necesario, y la naturaleza e impacto en el mercado de tierras de las medidas financieras.

Las funciones serían: 1) Compra y venta de tierras; 2) Aprovechamiento planificado de las tierras disponibles; y en lo que respecta al desarrollo de estas funciones, es una necesidad urbanizarlas y darlas a los interesados con proyectos de interés social. Otra finalidad que conviene tomar en cuenta es la compra de tierras localizadas en áreas de influencia social crítica y traspasarlas a entes públicos o privados, determinando obligatoriamente la utilización de estas tierras. Su financiamiento estaría constituido por un capital inicial puesto a disposición por el Estado, créditos a largo plazo, por medio de la creación de un mercado de títulos hipotecarios, y otros mecanismos que podrían estudiarse y establecerse para facilitar el acceso de las familias al mercado de la vivienda dentro de un plan concebido en condiciones preferenciales.

Otras medidas que podrían tomarse, serían: 1) Subsidi-

dios estatales continuos provenientes de un impuesto sobre los plusvalores; 2) Un impuesto sobre el alto valor habitacional (determinado por la relación de metro cuadrado por habitante); 3) Un impuesto sobre tierras por aprovechar; 4) Subsidios estatales únicos para el traspaso de tierras (por el banco de tierras) de un costo inferior al precio de terminado por la oferta y la demanda (subvención de tierras).

c) En lo social, se puede considerar la estrategia referida al control del proceso de parcelación en el crecimiento urbano.

Los objetivos de esta estrategia debieran fijarse en el sentido de reducir los costos públicos asociados con una parcelación carente de planificación; estimular una mayor parcelación para las capas populares; y aumentar la dotación de servicios y espacios públicos, para que de esta manera, se eleve la calidad de vida en los asentamientos.

Los mecanismos principales serían: 1) Una reducción drástica en el nivel de educación de infraestructura exigida en la ley para fraccionadores de lotes para estratos populares; 2) Un aumento drástico en la vigilancia y en las sanciones al no cumplir con la ley con respecto a parcelaciones; y 3) Un programa aumentado de infraestructura estatal para nuevas urbanizaciones y para la rehabilitación de áreas existentes.

La orientación de esta estrategia no es castigar al lotificador, lo que en el fondo es castigo al comprador. El propósito es velar para que el proceso sea más ordenado. Así se reduciría el costo por unidad de servicios públicos y por tanto se aumentaría el servicio por colón gastado.

La ganancia del lotificador es tan grande que las exigencias no significan una pérdida muy apreciativa, siempre que se le obligue a cumplir con la ley. Por otro lado, el Estado podría ayudar en la parcelación con asesoramiento en la planificación, y, por ejemplo, en la preparación de vías de acceso inmediato para el transporte, de este modo se valoriza la propiedad a la vez que se exige la reservación de espacios públicos.

#### B. Otras Apreciaciones Básicas.

La concepción moderna de la vida comunitaria exige situar a la vivienda dentro de un equipo social adecuado que permita la necesaria vida de relación, formación, esparcimiento, etc.

Las viviendas sociales, localizadas generalmente en zonas periféricas de las ciudades, carentes de servicios mínimos, exige una atención preferente por parte de la promoción oficial, a fin de dotar a estas unidades residenciales del elemento religioso, cultural, deportivo, etc., que las mismas requieren.

Una buena parte de las inversiones programadas para el sector vivienda debe tener como objetivo esencial aumentar

la oferta de suelo urbanizado, preferentemente el destinado a las construcciones de tipo social.

La mejora de la vivienda rural constituye una medida orientada a elevar el nivel de vida del medio agrícola. El abandono del campo significa, desde el punto de vista del alojamiento, la generación de una demanda adicional de vivienda en las zonas urbanas y la pérdida de unidades netas de patrimonio en las áreas rurales. Toda medida tendiente a mejorar las cualidades y condiciones de la vivienda agraria significa un positivo ahorro en la inversión de este sector.

Una estrategia para el desarrollo de la vivienda en los estratos de bajos ingresos, especialmente, exige una adecuada instrumentación financiera, ya que, como en el caso más general de los bienes de inversión, existe una imposibilidad de comprarla o adquirirla a partir de los ingresos corrientes. Por tanto, el no complementar estos fondos puede determinar la actuación de una demanda efectiva de vivienda que no coincida con la socialmente deseable.

Dado el carácter prioritario de la política de vivienda, dentro de los objetivos de toda política, la instrumentación financiera más adecuada será aquella que extienda la posibilidad de adquisición de vivienda a los estratos de niveles de ingresos más bajos.

Tal instrumentación, para ser ampliamente utilizable,

debe basarse, fundamentalmente, en la monetización de las rentas futuras de los hogares usuarios de las viviendas. La condición de inmueble, de vida útil dilatada, convierte a la vivienda en un activo cuya adquisición a partir de los ingresos corrientes es fácil de instrumentar mediante la institución del crédito hipotecario. De hecho, las naciones que mayores logros han obtenido en la resolución de sus problemas de alojamiento son aquellas que han desarrollado en forma congruente el mercado hipotecario. El establecimiento de un amplio mercado de este tipo exige ciertas condiciones de desarrollo económico del país. Hasta tanto que éstas no puedan darse, existe la necesidad, con carácter transitorio, de una activa intervención con recursos públicos. Por otra parte, el incremento normal de la productividad, y consiguiente renta por habitante, generalmente superior al de los costos de construcción, origina un acortamiento del plazo de amortización de tales activos, facilitando las operaciones. Cuando estas condiciones no funcionan, el sector público, en su responsabilidad subsidiaria de las actividades privadas, asume un destacado lugar en el financiamiento de la construcción de viviendas.

Asimismo se hace necesario emitir una legislación de vivendas de renta limitada; y en el caso actual que se vive, una legislación que regule un plan de urgencia social, a fin

de comenzar a prestar atención a necesidades importantes de carácter sociológico comunitarias, cada vez más incrementadas ante la psicosis de la carestía de viviendas y su nefasta repercusión en la planificación urbana.

Las barriadas periféricas que se han venido formando, a pesar de emplazarse próximas al centro urbano, resultan aisladas, desintegradas de la vida neurálgica de la ciudad. Este aislamiento se intenta compensar con la intensificación de su vida interna, pero las dificultades económicas y el alto precio del suelo impide que se reserven terrenos para esta finalidad o que se construyan los necesarios servicios colectivos. En estas circunstancias, los nuevos barrios, en general deficientemente contruidos, desvinculados de la ciudad y con escasas posibilidades comunitarias se convierten en poco tiempo en auténticas estructuras suburbanas.

Es esencialmente imperativo crear un ambiente social, un "habitat" sobre el que pueda desarrollarse una vida comunitaria sana, a través de la previsión de los espacios y la construcción de las viviendas de todo tipo necesarias para conseguir la integración del grupo social. Ello supone la eliminación de todos los elementos o factores negativos para el adecuado desarrollo de la comunidad.

De igual manera hay que formular un plan de concentra-

ción rural que contemple lo siguiente: después de realizar análisis regionales profundos se seleccionaría un número de terminado de comunidades que reúnan al máximo circunstancias favorables dentro de un determinado nivel; sobre éstas localidades el Estado, puede concentrar especialmente su protección, para conseguir algo así como unos polos de crecimiento rural, a través de los que se alcanzará la concentración de la población, pues es evidente que los campesinos preferirán vivir en el polo más próximo, con mejor nivel de vida. La localización de estos polos debe ser estudiada por expertos en análisis regionales. Paralelamente a esto es necesario redactar normas legales de construcción completas y por zonas, de ser posible que abarquen toda la nación. Esta labor es fundamental para la configuración y reordenamiento de pueblos y ciudades.

Es importante controlar los rendimientos de producción y la idoneidad en la fabricación de materiales para llegar a una mayor estabilización de precios y de productos de la construcción, reduciendo costos al máximo posible; mejorar el grado de mecanización y de la productividad de la industria de la construcción, a fin de conseguir el volumen óptimo de producción.

Del examen global, que se ha hecho a lo largo de este trabajo, de las situaciones reales se deduce la existencia

de un déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas. Tales necesidades solo pueden lograr satisfacción contando a la vez con dos elementos, a saber: 1) Que exista una institucionalización tal en la distribución de viviendas, que permita que el mayor número de familias disfrute de una vivienda que no esté por debajo del nivel fijado por los criterios normativos socialmente aceptados; normalmente, esto trae consigo la redistribución en la tenencia de viviendas; 2) Que se proceda a construir, mejorar y, en su caso, renovar el patrimonio de viviendas, que resulte indispensable a fin de que el nivel de adecuación que señalen los criterios normativos alcance a la mayor parte de los hogares; de ahí surgen las necesidades de construcción, que si bien en muchos casos se concreta en la nueva edificación de viviendas, en no pocos puede referirse a reformas y renovaciones.

De la consideración de estas consecuencias se desprende que el Estado debe liberar a los particulares de las restricciones legales o de hecho, que impiden tanto la renovación del patrimonio inmobiliario excesivamente antiguo como la modernización de aquel cuyas condiciones lo permitan. En este sentido sería conveniente el establecimiento de un sistema crediticio para ambas finalidades que pudiera autofinanciarse a la larga con la revalorización patrimonial que a su amparo se produjese, determinándose también de forma colectiva

la renovación del patrimonio en los casos extremos, bien a partir de una política urbanística definitiva o mediante un riguroso control de vivienda, según los casos.

## CAPITULO VII

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### A. Conclusiones

De conformidad al análisis del presente tema, se ha llegado a las conclusiones siguientes:

1. Se reconoce que si bien hay escasez de tierras en las áreas urbanas para viviendas de bajo costo, ello es debido a limitaciones estructurales; y por otro lado, a la especulación de que ha sido objeto este importante factor de la producción;
2. El alto costo de las obras de infraestructura en las zonas donde se realizan proyectos habitacionales, incrementan el valor de las unidades de vivienda, en forma significativa;
3. La empresa privada que se aplica a la industria de la construcción, carece de la iniciativa para resolver el problema habitacional de las clases marginadas de bajos ingresos;
4. El reducido nivel monetario de los estratos sociales de bajos ingresos no les permite cumplir con los requisitos

que exigen las empresas constructoras, por lo que no califican como sujetos de crédito;

5. El costo de los préstamos influye en el nivel de las inversiones y congruentemente en la demanda de construcción, ya que estas obras requieren grandes volúmenes de capital, tanto durante el período de la construcción real como en sus etapas posteriores;
6. Al interés que se paga por el capital durante la construcción hay que adicionarle un porcentaje más en el financiamiento que se requiere después;
7. Los gastos elevados de los materiales de construcción y su baja calidad influyen en el valor de las unidades habitacionales, lo que repercute en un obstáculo para el acceso de las clases marginadas a la obtención de viviendas;
8. La falta de ordenamientos legales en la realización de proyectos de urbanización, los cuales a pesar de existir una institución como el DUA, su control ha sido ineficaz;
9. El Estado ha prestado poca atención al desarrollo de la vivienda rural, que es una de las tareas importantes para aminorar el impacto negativo de la emigración del campo a la ciudad;

10. La marginalidad no es exclusiva de las zonas urbanas, sino que también en las áreas rurales hay población marginada que vive en condiciones infrahumanas;
11. El modelo económico agroexportador no satisface ni siquiera las demandas existenciales de las clases medias y marginadas, por lo que volver a los niveles anteriores de producción no constituye la solución a la crisis actual;
12. La escasez de capital para impulsar planes y proyectos de vivienda obliga a menudo a obtener financiamiento extranjero para complementar los recursos nacionales; a pesar de su positivo papel en el desarrollo, el financiamiento del exterior puede producir efectos negativos;
13. La imposibilidad de resolver la crisis actual ocasiona un malestar que se agrava más con el endeudamiento externo, ya que ello representa una carga adicional sobre las cuentas fiscales y debilita considerablemente la capacidad del Estado para canalizar recursos hacia las inversiones y para la promoción del bienestar colectivo, como en lo referente a la dotación de vivienda de interés social para las clases marginadas;
14. La crisis de guerra que vive el país y que se agudizó a partir de 1979, ha tomado características especiales y

dramáticas que hacen imposible la implementación de programas económicos que beneficien a las clases sociales de estratos bajos, especialmente como la atención a la vivienda, salud y educación;

15. En el financiamiento para la industria de la construcción, el sector formal ha recibido más aporte que el sector informal de esta industria, lo que ha ocasionado un incremento del déficit habitacional existente;
16. La falta de coordinación de la política habitacional, en las instituciones creadas para delinear los programas habitacionales, ha contribuido en forma negativa, para dictar las normas adecuadas que hagan posible el mejoramiento de los programas de desarrollo del sector vivienda;
17. El aspecto lucrativo que ha movido a ciertas instituciones destinadas a la construcción de vivienda mínima, financiadas con donativos extranjeros, no ha amnorado el impacto del problema habitacional;
18. El alto índice de crecimiento demográfico, la emigración rural, el desplazamiento de la población y otros factores económicos y sociales, agudizados por el actual conflicto bélico, han incidido en la intensidad manifiesta de la problemática habitacional del país;

19. Las reformas sociales no han tocado en forma determinante el problema habitacional con la urgencia necesaria y en todas sus dimensiones, ya que la vivienda de interés social no ha sido atendida de manera que beneficie especialmente a los sectores de bajos ingresos;
20. Las inversiones destinadas para la industria de la construcción en el rubro de la vivienda, en lo que respecta al Producto Territorial Bruto ha sido muy bajo, aproximadamente el 2%, ya que más bien lo que se ha tratado, es destinar el saldo de este rubro para otras actividades que se han considerado más productivas.

#### B. Recomendaciones

Con base en las conclusiones anteriores, se recomienda lo siguiente:

1. Una de las principales políticas del Estado debe ser lograr un desarrollo equilibrado entre las áreas rurales y urbanas, elaborar proyectos de planeación a nivel nacional, regional y municipal, aumentar la productividad y los ingresos agrícolas para hacer más efectiva la vida en el campo, desarrollando las agroindustrias a fin de evitar el éxodo rural a la ciudad; y de esta manera, dinamizar el sector vivienda con énfasis

en la atención de la población de bajos ingresos;

2. Racionalizar el uso de la tierra con fines urbanísticos, limitando la capacidad de áreas disponibles para la construcción de viviendas, que no satisfagan las aspiraciones de las familias de escasos recursos económicos;
3. Reducir la tasa de interés de los préstamos destinados para la industria de la construcción de viviendas de interés social, concediendo además plazos y períodos de gracia adecuados;
4. Establecer un organismo integrado, que se encargue de la formulación de una política nacional de la industria de la construcción de vivienda de interés social, que sirva para mejorar la planificación y la programación de obras de construcción, en especial las de vivienda destinada para sectores de bajos ingresos;
5. Fortalecer la tecnología utilizada por el sector informal, que comprende muchas y pequeñas empresas dedicadas a la industria de la construcción que desarrollan sus actividades en zonas rurales o en la periferia de las ciudades;
6. Dar prioridad a la industria de la construcción de vi-

viendas de interés social del sector informal, a fin de que pueda proveer de viviendas adecuadas, decentes y que estén al alcance de las gentes de bajos ingresos, dado que el sector formal no ha podido atender la demanda de viviendas que exigen las clases marginadas;

7. Constituyendo los materiales de construcción un recurso de gran importancia, el Estado debe otorgar préstamos en condiciones blandas para establecer industrias de materiales de construcción destinadas a la edificación de vivienda de interés social, ya que los materiales locales tienen menos fluctuaciones de precios y un patrón de consumo más coherente;
8. Es fundamental que se adopte una política de sustitución de importaciones en cuanto a los materiales de construcción, estableciendo la estrategia de fabricarlos en el país al más corto plazo, lo cual sugiere la necesidad de fijar cuotas de importación para proteger a las industrias locales, que se dediquen a esta actividad;
9. Los países en desarrollo como el nuestro, se enfrentan con muchas restricciones que limitan su capacidad para satisfacer la demanda de materiales del sector de la construcción; por lo que debe existir una política proo

teccionista de importación de materias primas, que sirvan para el procesamiento de materiales de construcción, con el objeto de disminuir los costos de la vivienda de interés social;

10. Es necesario que se formulen disposiciones legales en el sentido de que una proporción adecuada del volumen de ahorros generados por las instituciones de crédito, sea canalizado vía préstamos, al desarrollo de programas que favorezcan al sector mayoritario de la población que carece de vivienda;
11. Reglamentar el Artículo 119 de la Constitución Política, que declara de interés social la construcción de vivienda, de manera que se facilite al pequeño propietario, en forma ágil y oportuna, los medios necesarios para su adquisición;
12. Fomentar la creación de cooperativas de vivienda, de tal modo que esta medida constituya un factor dinámico, que contribuya en buena parte a solucionar la problemática habitacional;
13. El financiamiento para obras de construcción de viviendas de interés social, otorgado por las instituciones financieras, no sólo debe orientarse a cubrir la formación de capital, sino que también debe atender el capi

tal de trabajo, que incluye pagos por los conceptos siguientes: mano de obra, subcontratistas, materiales, suministros, equipos, alquileres, gastos generales y otros.

14. Es una necesidad imperativa que se reglamente la utilización de las tierras y que se planifique en forma ordenada el empleo que de ellas se haga. Los costos de los terrenos no pueden reducirse, pero es necesario detener su tendencia alcista, es decir su plusvalía, tomando las medidas que conduzcan a ello;
15. Ejercer un completo control del terreno urbano y administrarlo mediante una legislación adecuada, que garantice su utilización teniendo como prioridad el bienestar de la población, que está fuera del mercado formal de la vivienda;
16. Reorientar el financiamiento hacia el sector vivienda, ya que más bien se ha dirigido a satisfacer las necesidades especulativas de ciertos sectores de la sociedad, que han lucrado con ellas. Por otra parte, el financiamiento que se ha concedido, se ha utilizado en mayor porcentaje en la urbanización de los terrenos, actividad ésta que favorece a acciones especulativas, por lo que debe evitarse que continúe este comportamiento;

17. Manejar la ayuda financiera externa en una forma racional, ya que actualmente su utilización más que todo es política, lo que se demuestra al observar los volúmenes de financiamiento que se destinan para proyectos en zonas conflictivas, lo cual no contribuye a resolver los problemas de la región, sino más bien se genera una tendencia a que el conflicto se extienda a todos los niveles. El reordenamiento de este tipo de recursos contribuirá a que la recuperación económica del país se realice en una forma más integral;
  
18. Planificar adecuadamente la reubicación de los miles de desplazados que existen en la actualidad en el país, ya que este fenómeno ocasionado por la situación política imperante, ha contribuido a la agudización de la problemática habitacional; debiendo asentar estos contingentes humanos en áreas geográficas que les proporcionen los medios de efectuar labores productivas; y de esta manera, no constituir una carga, sino un factor dinámico para su grupo familiar y para la sociedad;
  
19. Mejorar las zonas marginales existentes, a fin de elevar el nivel de vida de este sector de la población que vive en condiciones inadecuadas de subsistencia. El Estado debiera multiplicar sus esfuerzos en la construcción de viviendas en condiciones habitables en co-



salariales especiales con el fin de beneficio social, al desarrollo habitacional de vivienda mínima;

23. Para lograr una mayor participación de la empresa privada en la construcción de viviendas de interés social, es necesario la apertura de líneas de crédito a plazos largo y bajos intereses, con la condición de que las tasas de interés no sean reversibles a los beneficiarios de estos programas de necesidad social.

Creación del seguro de vivienda, para los sectores de bajos ingresos, en la cual participen el Estado, la empresa privada y el usuario, de tal modo que el usuario no sufra riesgos que dieran como resultados la pérdida del derecho de vivienda;

24. Regulación de los pagos que las empresas constructoras de vivienda tengan que efectuar en lo que respecta a impuestos municipales, ANDA, CAESS, DUA, etc., en urbanizaciones destinadas para las viviendas de los sectores de bajos ingresos;

25. La adquisición de tierras para los proyectos de construcción de viviendas para los sectores de bajos ingresos, deben estar exentos asimismo, de cargas fiscales, a fin de reducir su costo.

26. Es necesario específicamente en lo que se refiere al

mercado de tierras urbanas una política bien definida.

27. No existiendo de una manera definida un instrumento jurídico que coordine, planifique la construcción de viviendas para las clases media, media alta y de estratos más pobres, hasta los que no tienen o no perciben ingresos para la obtención de una vivienda, debe promulgarse la Ley General y Desarrollo de la Vivienda, con su respectiva reglamentación;
28. La necesidad de la creación de un Banco Nacional de Desarrollo de la Vivienda, que absorba toda la política general referente al sector de la construcción, cuyas prestaciones serían lograr la elevación moral, y social de la familia;
29. Se hace necesario la creación del Ministerio de la Vivienda, aún cuando ya hay una Sub-secretaría de Vivienda, con su ley y reglamento que determine su campo de acción;
30. Inventario de terrenos a nivel nacional para determinar las tierras con que cuenta el país, es de necesidad imperativa, para conocer los recursos de tierra con que se cuenta, y hacer proyecciones sobre los usos alternativos que a ella pueden darse;

31. Por la plusvalía en el precio de las tierras debe reglamentarse la utilización que de ellas se hace, pero por ser la vivienda una necesidad social, la tendencia alcista que éstas sufren, puede frenarse aplicando las siguientes medidas: 1º) Coordinación adecuada entre los planes de desarrollo urbano y los planes regionales; 2º) Constitución de reservas de terrenos para proyectos futuros de largo alcance; 3º) Aplicación de mejor diseño urbanístico; 4º) Frenar la especulación de tierras; 5º) Intensificar el uso de las tierras en la proyección de programas habitacionales multifamiliares.

A N E X O I

LISTA DE COMUNIDADES.

LISTA DE COMUNIDADES

- 1- FINCA SERPAS
- 2- ISIDRO MENENDEZ
- 3- LA FOSA
- 4- DIVINA PROVIDENCIA
- 5- ATONALT
- 6- EL PROGRESO
- 7- MESON SERPAS
- 8- TUTUNICHAPA No. 1
- 9- ASUNCION
- 10- TECNICO INDUSTRIAL
- 11- ISTMANIA
- 12- 12 DE OCTUBRE
- 13- SAGRADO CORAZON
- 14- NUÑEZ ARRUE
- 15- MASCOTA No. 1
- 16- MASCOTA No. 2
- 17- MASCOTA No. 3
- 18- CORAZON DE MARIA
- 19- EL CARMEN
- 20- LAS LAJAS ORIENTE
- 21- LAS LAJAS PONIENTE
- 22- CHANMICO
- 23- CECILIO DEL VALLE

- 24- VALLE LE ORO
- 25- EL PRADO
- 26- PEDRERA No.1
- 27- EL MANGUITO
- 28- PALERMO
- 29- LA ROCA
- 30- FORTALEZA CENTRAL
- 31- FORTALEZA SUR
- 32- CANTERA ARAGON IRAZU
- 33- PEDRERA SUR
- 34- ALTOS DE SAN FRANCISCO SUR
- 35- BAMBU No. 1
- 36- BAMBU No.2
- 37- BAMBU No.3
- 38- BAMBU No.4
- 39- MANGUITO SUR
- 40- MODELO No.2
- 41- MODELO No. 3 "A" y "B"
- 42- MINERVA
- 43- NICARAGUA
- 44- PAPINI
- 45- OJOS DE AGUA
- 46- PROGRESO
- 47- FLORIDA No. 1
- 48- LA CHACRA

- 49- QUIÑONEZ
- 50- BOLIVAR
- 51- BAMLULAR
- 52- CORO VIEJO
- 53- CORO NUEVO
- 54- GALLEGOS
- 55- SANCHES "A" y "B"
- 56- ISLA No. 1
- 57- TUTUNICHAPA No.3
- 58- IBERIA "C"
- 59- SANTA CECILIA
- 60- EL GRANJERO No.2
- 61- FENADESAL
- 62- TINETTY
- 63- 4 DE MAYO
- 64- FRANCISCO MORAZAN
- 65- SAN MARTIN
- 66- PLAN PILOTO 1o. DE SEPTIEMBRE
- 67- SAN LUIS PORTALES
- 68- FINAL AVE. PERALTA
- 69- URBANIZACION CONCEPCION
- 70- LOS SANTOS
- 71- ISLA No.2
- 72- DON BOSCO
- 73- LA ESPERANZA

- 74- IBERIA
- 75- LAS PFLMAS
- 76- CRIFTO REDENTOR
- 77- URBANIZACION DON RUA
- 78- RESIDENCIAL SAN LUIS
- 79- RESIDENCIAL SATELITE
- 80- URBANIZACION UNIVERSITARIA
- 81- RESIDENCIAL SAN JACINTO
- 82- COLONIA VISTA HERMOSA
- 83- REPARTO METROPOLITANO
- 84- COLONIA MIRALVALLE
- 85- REPARTO BELLO SAN JUAN
- 86- COLONIA SAN MATEO No. 1
- 87- JARDINES DE MIRALVALLE
- 88- URBANIZACION LA FORTUNA
- 89- COLONIA ATLACATL. EDIF. "A", "B" y "C"
- 90- COLONIA CENTROAMERICA
- 91- COLONIA MILITAR No.2
- 92- COLONIA VISTA HERMOSA No.2
- 93- COLONIA CAMPESTRE
- 94- COLONIA YUMURI
- 95- REPARTO XOCHILT
- 96- COLONIA SAN MATEO No.2
- 97- TOLUCA SUR PONIENTE
- 98- CENTRO URBANO LOURDES (DEL CLUB DE B.K.B)
- 99- CASERIO LAS LAJAS

- 100- COLONIA BUENOS AIRES (B° SAN JACIENTO)
- 101- COLONIA 3 DE MAYO No.2
- 102- URBANIZACION LOS ANGELES
- 103- URBANIZACION MIRAFLORES No.2
- 104- REPARTO SANTA MARTA No. 2 Pra. ETAPA (Bo. SAN JACINTO)
- 105- COMUNIDAD GRECIA
- 106- COLONIA MENJIVAR
- 107- RESIDENCIAL GERARDO BARRIOS
- 108- URBANIZACION MAQUILISHUAT
- 109- COLONIA PANAMA
- 110- URBANIZACION CUSCATLAN No.2
- 111- COLONIA ESCALON NORTE
- 112- COLONIA PALACIOS
- 113- RESIDENCIAL ZANZIBAR
- 114- JUNTA JUVENIL DE URBANIZACION LOS ANGELES
- 115- COLONIA SAN RAFAEL
- 116- COLONIA SANTA CARLOTA (TERCERA ETAPA)
- 117- COLONIA INPEP
- 118- COLONIA AMATEPEC (EDIF. OCTUPLES, 111 ETAPA)
- 119- PRO-MEJORAMIENTO URBANIZACION METROPOLIS
- 120- COMUNIDAD COLONIA LIBERTAD
- 121- REPARTO GAVIDIA
- 122- REPARTO SAN LUIS
- 123- COLONIA LAS BRISAS

ANEXO II.

FORMULARIO DE GERENCIA

PROMOCION SOCIAL. ALCALDIA MUNICIPAL

SAN SALVADOR.

ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR  
CERENCIA DE PROMOCION SOCIAL.

LA GERENCIA DE PROMOCION SOCIAL, DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE  
SAN FALVADOR, HACE CONSTAR QUE:

El (la) portador(a) dela presente, señor (a) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, con Cédula de Identidad Perso-  
nal No. \_\_\_\_\_, extendida en \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_; tiene autorización para habitar  
un Predio municipal ubicado \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ de un área de 40 metros 2 (5x8), y el cual deberá habitar a  
partir de la presente fecha, en un plazo máximo de 30 días.

NO SE PERMITE:

- Construcción de tipo mixto (ladrillo, cemento y hierro.
- Vender o alquilar su vivienda
- Crianza de cerdos u otros animales dañinos
- Abarcar más terreno del adjudicado
- Ceder su vivienda a otra persona.

ESTE PERMISO ES CON CARACTER PROVISIONAL INSTRASMISIBLE, Y ES-  
TA SUJETO A TODA EXIGENCIA DE ESTA MUNICIPALIDAD.

Y para los usos que el interesado estime conveniente, se le ex-  
tiende la presente a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_  
de mil novecientos ochenta y \_\_\_\_\_.

MDA/

Gerente  
Promoción Social.

## BIBLIOGRAFIA

1. Alcaldía Municipal de San Salvador - Plan de Acción Social - Versión Preliminar - Julio 1985.
2. Althaus, Alfredo A.-ZEUS-. Tratado de Derecho Cooperativo. Editorial Rosario - Argentina. 1977.
3. Banco Central de Reserva de El Salvador. Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo - Junio de 1983.
4. Brand, Salvador Oswaldo. Diccionario de Ciencias Económicas y Administrativas - 1978.
5. Breese, Gerald. La Urbanización en los Países de Desarrollo reciente - UTHEA - Manual No. 368.
6. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. Carta Informativa para los socios. Agosto-Septiembre de 1983 No. 104.
7. Constitución Política de la República de El Salvador 1983 y Exposición de Motivos del Proyecto.
8. Coto, José Efraín. Proyecciones Sociales, Políticas y Económicas de la Reforma Agraria en Centro América - Tesis - 1963.
9. Diario El Mundo - 27 de Septiembre de 1985.

10. Diario Oficial de 21 de Octubre de 1981. Tomo 273.
11. Diccionario Filosófico E/U. Ediciones Universo. Rosental - Iudin, Edición Argentina. 1967.
12. ECA- La Integración Centroamericana y el Tratado Marco -Enero-Febrero 1977.
13. Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima. Revista El Carretón de los Sueños.
14. González, Doroteo Eleazar. La Demanda de Vivienda en El Salvador y los problemas Económicos y Financieros que plantea. Universidad de El Salvador. 1968.
15. Intercontinental Publications - Inc. EUA. Revista Desarrollo Nacional América Latina. Junio-Julio 1984.
16. IVU. Folleto sobre Programa ABC.
17. Kaleki, Michael. Ensayo sobre las Economías en Vías de Desarrollo. Editorial Crítica. 1980.
18. MAG. Fundamentos y Perspectivas del Proceso de Reforma Agraria. CORAN. Agosto de 1981.
19. Marxismo y Democracia. Enciclopedia de Conceptos Básicos. Economía 3 - Ediciones Rioduero. 1975.
20. MIPLAN. Memoria de Labores 1979-80.
21. Naciones Unidas. CEPAL. Estudio Económico de América Latina 1980. El Salvador.

22. Naciones Unidas. CEPAL. Estudio Económico de América Latina 1984. El Salvador.
23. Prensa Gráfica. 25 de julio de 1985.
24. PRONAVI-AID-Ministerio de Obras Públicas. Demanda Efectiva para Vivienda de Bajo Costo en el Area Metropolitana de San Salvador y tres ciudades secundarias. Informe final abril 1984.
25. Recopilación de Leyes 1983.
26. Riba, Jorge Ricardo. La Vivienda en Centroamérica. ODECA. Enero 1969. Serie de Monografías Técnicas.
27. UCA- Boletín Año II. No. 12 - Ciencias Económicas y Sociales. Mayo 1979.
28. UCA- Boletín de Ciencias Económicas y Sociales Año VI. No. 1. Enero-Febrero de 1983.
29. UCA- Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI No. 4. Julio-Agosto de 1983.
30. UCA- Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI No. 5. Septiembre-Octubre de 1983.
31. UCA- Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI No. 2. Marzo-Abril 1984.
32. UCA- Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VIII No. 1. Enero-Febrero 1985.

33. Universidad de El Salvador. Revista Economía Salvadoreña. Año 13. Diciembre 1964. No. 29 y 30. Facultad de Ciencias Económicas.
34. Universidad de El Salvador. Folleto: Desarrollo Económico y la Política Económica para el Desarrollo. 1973.
35. Willig, Richard. Revista ECA. Mercado de Tierras Urbanas. Septiembre 1977. Año 32.
36. Zuleta Chicas, Cándida Elizabeth. Perfil de un Proyecto Habitacional Urbano. Tesis. Universidad de El Salvador. 1982.