

E.



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ENTES Y FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA PROGRAMAS
DE VIVIENDA MINIMA URBANA EN EL SALVADOR^a

TESIS PRESENTADA POR:
CARLOS ENRIQUE CACERES CHAVEZ
PARA OPTAR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 1979.

SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTRO AMERICA

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Rector

Dr. Eduardo Badía Serra

Secretario General

Dr. Jorge Ferrer Denis

Decano

Lic. Roberto Salazar Candell

Secretario

Lic. Baltazar Américo Prado

JURADO EXAMINADOR:

Presidente: Lic. Doroteo Eleazar González

1er. Vocal: Lic. Roberto Contreras

2° Vocal: Lic. Exiquio Martínez

Marzo 1979

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

SAN SALVADOR, EL SALVADOR C. A.

Tels. 25-8023, 25 8027

Los Suscritos Miembros del Tribunal Examinador del Trabajo de Graduación titulado: "FUENTES Y FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA MINIMA URBANA EN EL SALVADOR".

presentado por el alumno CARLOS ENRIQUE CACERES CHAVEZ

previo a la obtención del grado de Licenciados en ECONOMIA

, después de haber revisado el trabajo escrito y analizado el contenido del mismo, de conformidad con el Art. 14 del Reglamento Transitorio de Graduación, ACUERDAN:

aprobado por unanimidad.

San Salvador, a los Doce días del mes de Febrero de mil novecientos setenta y Nueve.


PRESIDENTE

Lic. Doroteo Eleazar González

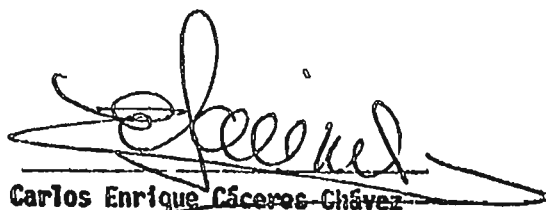

PRIMER VOCAL

Lic. Roberto Contreras


SEGUNDO VOCAL

Lic. Carlos Exiquio Martínez

Enterados los Examinandos


Carlos Enrique Cáceres Chávez

Los Suscritos Miembros del Tribunal del Trabajo de --
Graduación " FUENTES Y FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA
MINIMA URBANA EN EL SALVADOR".

previo a la obtención del grado de Licenciado en ECONOMIA

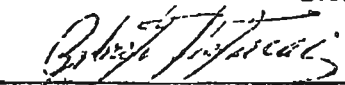
presentado por el alumno CARLOS ENRIQUE
CACERES CHAVEZ

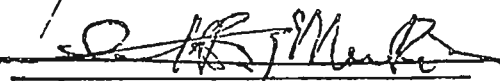
de conformidad con el Art. 12 del Reglamento Transitorio de Gra
duración; lo(s) hemos examinado oralmente para evaluar los cri
terios y fundamentos científicos planteados en el trabajo escri
to y después de deliberar A C O R D A M O S: declarar

aprobado por unanimidad con sobresalen
te.

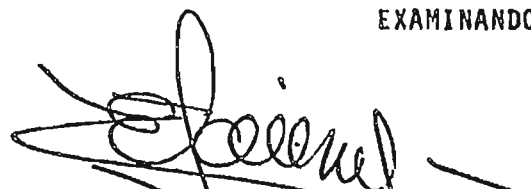
Y para los efectos que señala el Reglamento de Gradua
ción respectivo, firmamos la presente acta, en la Facultad de
Ciencias Económicas, San Salvador, a los Veintitres días del
mes de Febrero de mil novecientos setenta y Nueve.


PRESIDENTE
Lic. Doroteo Eleazar González


PRIMER VOCAL
Lic. Roberto Contreras


SEGUNDO VOCAL
Lic. Carlos Exiquio Martínez

EXAMINANDOS:


CARLOS ENRIQUE CACERES CHAVEZ

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	
CAPITULO I: Diagnóstico de la Situación Habitacional	1
1.1 Situación Actual de la Vivienda Urbana	1
1.2 Tenencia de la Vivienda	2
1.3 Materiales de Construcción	4
1.4 Salubridad	5
1.5 Hacinamiento	8
1.6 Situación Habitacional Urbana	12
1.6.1 Situación Habitacional Urbana a 1961	13
1.6.2 Situación Habitacional Urbana a 1971	16
1.6.3 Comparación de la Deficiencia Habitacional Urbana 1961-1971	19
CAPITULO II: Situación Demográfica de El Salvador	23
CAPITULO III: Marco Institucional	30
3.1 Organización Actual del Sector	30
CAPITULO IV: Fuentes de Financiamiento	39
CAPITULO V: Formas de Financiamiento	50

	<u>Página</u>
CAPITULO VI: La Participación Directa del Estado	56
6.1 Generalidades	56
6.2 La Participación Directa del Estado en El Salvador. Instituto de Vivienda Urbana	60
6.2.1 Aspectos Generales	60
6.2.2 Recursos Financieros	63
6.2.2.1 Aportes del Estado	68
6.2.2.2 Recursos Externos	71
6.2.2.3 Recursos Internos	75
6.2.2.4 Emisión de Títulos Valores	77
6.2.2.5 Programas de Ayuda Mutua	79
6.2.2.6 Recuperaciones	81
6.2.3 Inversiones	84
6.2.4 Proceso de Adjudicación	90
6.2.5 Conclusiones	96
 CAPITULO VII: Programas de Vivienda Adjuntos a la Seguridad Social	 101
7.1 Aspectos Generales de la Seguridad Social	101
7.2 La Seguridad Social para Programas de Vivienda Mínima en El Salvador. El Fondo Social para la Vivienda	104
7.2.1 Sistemas Financieros del Fondo Social para la Vivienda	109

	<u>Página;</u>
7.2.1.1 Recursos Primarios	112
7.2.1.2 Operaciones Financieras	116
7.2.1.3 Políticas Financieras	120
7.2.1.4 Relaciones Institucionales del FSV con IVU y FNV	125
7.2.2 Operaciones Crediticias	129
7.2.3 Conclusiones	132
 CAPITULO VIII: El Sistema de Ahorro y Préstamo	 135
8.1 Generalidades del Sistema	135
8.2 El Sistema de Ahorro y Préstamo en El Salvador	140
8.2.1 Los Recursos Financieros del Sistema de Ahorro y Préstamo en El Salvador	147
8.2.1.1 La Canalización de los Ahorros	148
8.2.1.2 Recursos Complementarios	151
8.2.2 Inversiones del Sistema	156
8.2.3 Operaciones Crediticias	160
8.2.3.1 Préstamos Hipotecarios a Largo Plazo	160
8.2.3.2 Préstamos para la Urbanización y Construcción de Vivienda	162
8.2.4 Conclusiones	163
 CAPITULO IX: Conclusiones Generales	 166
 CAPITULO X: Recomendaciones	 172
 BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

lento proceso de Desarrollo Económico y Social en nuestro país, es la causa que agudizan los problemas sociales. Ante esta situación se presentan deficiencias en los sectores sociales principalmente en la Educación, Salud, Empleo, vivienda, Recreación, etc.

La situación habitacional en nuestro país presenta un deterioro permanente, sobre todo en los últimos 15 años, debido a que en los problemas de vivienda inciden directamente variables sociales y económicos tales como: el acelerado crecimiento demográfico, la tendencia de la población a concentrarse en el área Metropolitana de San Salvador, el deterioro gradual que físicamente sufren las viviendas existentes, la baja capacidad de pago de los grupos familiares, el proceso inflacionario que ha provocado el alza en los costos de los materiales de construcción y las viviendas, la falta de una eficaz y ordenada acción institucional y de una política adecuada de financiamiento para atender especialmente a los estratos de la población de escasos recursos económicos.

Dentro de este contexto, uno de los principales obstáculos que enfrentan las instituciones que atienden las demandas de vivienda de la población de escasos recursos, es la identificación de FUENTES DE FINANCIAMIENTO y su uso más adecuado a través de diferentes FORMAS o mecanismos de acción. En el presente estudio se analizan las FUENTES y mecanismos de FINANCIAMIENTO para la VIVIENDA MINIMA URBANA EN EL SALVADOR.

Se ha realizado un ordenamiento de ideas a través de análisis críticos, habien

o obtenido un cuerpo de la investigación dividido en dos: la primera de ellas a constituyen tres capítulos que básicamente forman el marco teórico-conceptual que nos ha servido de referencia; y la segunda, por cinco capítulos cuyo contenido es propiamente el análisis del fenómeno financiero en los programas habitacionales dirigidos a los sectores de bajos ingresos de la población. A este respecto se han analizado los tres sistemas de financiamiento que se han implementado en nuestro país para atender los problemas de la vivienda mínima: la participación directa del Estado, los programas de vivienda adjuntos a la seguridad social y el Sistema de Ahorro y Préstamo.

Se desea aclarar que las bases generales para realizar este trabajo se sentaron cuando se inició la investigación. La hipótesis fundamental que sirvió de base para plantearse la realización de la tesis es que "En el país no existían los recursos financieros necesarios para hacer frente a los programas de vivienda mínima urbanos así como los mecanismos o formas de financiamiento que las instituciones del sector utilizaban para atender directamente a los grupos familiares"; es decir que en El Salvador uno de los obstáculos que enfrentaba el desarrollo de la construcción de viviendas mínimas urbanas, era que institucionalmente se carecían de los recursos financieros que demandaba la solución a los problemas de este sector de la vivienda, así como que no existían mecanismos o formas adecuadas para que la vivienda mínima llegara a posesión de las familias. Esta ha sido la hipótesis que se ha utilizado para la implementación del trabajo. Paralelamente se han tocado otros puntos de apoyo, tales como el institucional, el físico-especial, el demográfico, etc., los cuales deben ser considerados como un complemento necesario al estudio del financiamiento.

Nuestro punto de partida es evaluar la realidad habitacional en el país a tra

s del análisis global del inventario de viviendas existentes: En el Capítulo "Diagnóstico de la Situación Habitacional" pone de manifiesto la magnitud física del problema, realizando el inventario a través de las cifras censales las viviendas urbanas para la década 1961-71. Al final del capítulo se ha calculado el número de viviendas urbanas que presentan deficiencias físicas -- su relación con el número de personas que la habitan para determinar el grado de hacinamiento.

Capítulo II: "Situación Demográfica en El Salvador", presenta un análisis la estructura urbana y rural de nuestra población y de su composición familiar. También se estratifica a los grupos familiares del área metropolitana San Salvador por niveles de ingreso.

el Capítulo III: "Marco Institucional", se analiza las instituciones vinculadas al problema de la vivienda, se presenta un diagrama que relaciona la participación institucional en la atención del problema en estudio.

los siguientes Capítulos IV y V: "Fuentes de Financiamiento" y "Formas de financiamiento", respectivamente, se realiza un análisis histórico aplicado a realidad nacional sobre el origen de los recursos utilizados en el desarrollo de los programas habitacionales, así como de los mecanismos, políticas y formas de acción destinados a atender directamente a los grupos familiares usuarios de las viviendas.

el Capítulo VI: "La Participación Directa del Estado", se analiza la canalización de la inversión pública al sector vivienda a través del Instituto de vivienda Urbana, institución oficial autónoma encargada de los problemas habitacionales urbanos del país.

En el Capítulo VII: 'Programas de Vivienda adjuntos a la Seguridad Social', de una manera concreta se vincula la doctrina de la Seguridad Social a los programas de vivienda y se analiza particularmente la gestión del Fondo Social para la Vivienda, como organismo encargado de prestar asistencia financiera al sector laboral, para que éste solucione sus demandas de vivienda.

En el Capítulo VIII: 'El Sistema de Ahorro y Préstamo', se plantea la creación de un sistema especializado en fomentar el ahorro del público y canalizar dichos recursos a solucionar los problemas de vivienda de la población de medios y altos recursos económicos. Hemos querido incluir este sistema dentro del presente estudio, porque las recientes operaciones con las otras instituciones financieras del sector y fundamentalmente con el Fondo Social para la Vivienda, han propiciado la construcción de viviendas para la población de baja condición económica.

Finalmente en las Conclusiones Generales del estudio se expone de una manera sintética los resultados fundamentales que han sido relevantes en la investigación; asimismo se hacen las recomendaciones, basadas en el estado actual del problema y llevan el deseo del sustentante de que al ponerlas en práctica deriven en positivos beneficios para el estrato de la población que requiere mayor atención. En este sentido no se ha querido recomendar soluciones utópicas al problema y más bien se hacen bajo un sentido práctico y factible de poner en marcha.

Por último se desea expresar sus más sinceros agradecimientos a todas aquellas instituciones y personas que en una u otra forma han hecho posible la realización de este trabajo, especialmente al Licenciado ELEAZAR GONZALEZ, quien tuvo a bien asesorar la investigación y que con sus atinados juicios, comentarios y

recomendaciones logró que la investigación llegara a feliz término. A todos --
los: Gracias.

CAPITULO I

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION HABITACIONAL ^{1/}

Situación Actual de la Vivienda Urbana.

Según el III Censo Nacional de Vivienda, realizado en 1971, el número total de viviendas existentes era de 655.120 unidades; lo que define -- que en cada una de las viviendas habita un número promedio de 5 a 6 --- personas. El número de viviendas localizadas en los centros urbanos del país es de 270.580 viviendas que representa el 41.3% del total; también aquí se da el fenómeno de una gran concentración en el área metropolitana de San Salvador, donde a esa fecha se localizaron 107.700 viviendas (39.8% de las viviendas urbanas y 16.4% del número total de viviendas).

El número de viviendas rurales es de 59.7%, igual a 384.540 viviendas, ubicadas por lo general en los lugares donde hay desarrollo de la producción agrícola.

Los resultados del III Censo Nacional de Vivienda de 1971, estiman que en las áreas urbanas de nuestro país existen 270.580 viviendas, habiéndose incrementado en 43.2% respecto a las 188.996 viviendas existentes en 1961. Esta diferencia de 81.584 viviendas no determina un incremento neto de nuevas construcciones, sino que en algunos casos se trata de habitaciones o viviendas renovadas.

De acuerdo a las cifras analizadas anteriormente, el número de vivien-- das urbanas a 1971 era de 270.580 y las familias que las habitan - - -

ara el presente análisis, usaremos el período 1961-1971, ya que posteriorante no ha habido ningún otro Censo Nacional de Vivienda.

270.706; esta diferencia en caso no fuera un error involuntario de la DGEC al determinar estas cifras preliminares, es el primer elemento de nuestro déficit habitacional urbano. Para poder estimar cual es ciertamente este déficit a 1971, se hace necesario conocer además del número de viviendas urbanas y de las familias que las habitan, las características físicas, equipamiento y servicios de la vivienda; con esto se puede estimar el número de viviendas que no alcanzan un nivel físico aceptable para ser habitadas y que por estarlo se suman a nuestro déficit habitacional, por tener que renovarse. Este tipo de cálculo para el problema habitacional se refiere a las deficiencias de la vivienda por materiales y servicios.

Tenencia de la Vivienda.

Un análisis sobre la tenencia de la vivienda, hace indispensable recordar que no es precisamente el régimen de propiedad el que determina la necesidad de la vivienda; muchos grupos familiares han resuelto su problema habitacional con el arrendamiento simple. No es la propiedad lo determinante, sino la capacidad de hacer uso de los servicios que encierra la vivienda.

Según la tenencia, las viviendas urbanas existentes en 1971 comparadas con las de 1961, se clasifican de la siguiente forma:

CUADRO N° 1
VIVIENDA SEGUN TENENCIA
1961-1971

Clase de Tenencia	1961		1971		△
	N°	%	N°	%	
Propietario	69.904	37.0	95.560	35.3	36.7
Arrendamiento con promesa de venta	6.322	3.3	22.720	8.4	259.4
Alquiler simple	91.302	46.3	121.420	44.9	33.0
Otros	21.466	11.4	30.880	11.4	43.8
	168.996	100.0	270.580	100.0	43.2

FUENTE: "II y III Censo Nacional de Vivienda 1961 y 1971" Año mismo.

Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y -
CENSOS.

Entre las diversas formas de tenencia de la vivienda, el mayor crecimiento, para la década, lo han tenido las adjudicaciones en arrendamiento con promesa de venta: 259.4%, debiéndose esto en buena medida a la introducción en el país del Sistema de Ahorro y Préstamo de la Financiera Nacional de la Vivienda que ha fomentado esta forma de financiamiento; es importante mencionar también la labor desarrollada por el IVU. El crecimiento en las otras formas de tenencia, ha crecido en una proporción semejante a la del crecimiento total de viviendas para el período (43.2%).

En 1961 al igual que en 1971 la mayor parte de las viviendas están en arrendamiento simple los usuarios de sus propias viviendas que también

estaban en mayor proporción en 1961, respecto al total. Las viviendas - en otras formas de tenencia, tales como tugurios, champas, campamentos, etc., han aumentado en número y en su relación con el total ha sido -- constante.

Materiales de Construcción.

Para nuestro cálculo del déficit habitacional por la calidad de materia les y servicios, nos es indispensable partir del tipo de materiales con los que están hechas las viviendas habitadas. Existe una relación direc ta entre los materiales de construcción y la permanencia de la vivienda. se considera que una vivienda es permanente si está construída de con creto mixto o adobe, es semi-permanente si está construída de bahareque y son viviendas sustituibles las construídas con madera y otros materia les menos resistentes tales como la lámina, el cartón etc.

CUADRO N° 2
VIVIENDAS POR MATERIAL DE CONSTRUCCION
1961-1971

	1961		1971		
	N°	%	N°	%	%
Concreto y Mixto	22.362	11.8	71.960	26.6	221.8
Adobe	60.467	32.0	77.760	20.7	28.6
Bahareque	84.462	44.7	88.120	32.6	4.3
Madera	8.193	4.3	16.560	6.1	102.1
Otras	13.512	7.2	16.180	6.0	19.7
	188.996	100.0	270.580	100.0	43.2

FUENTE: "III y III Censo Nacional de Vivienda 1961 y 1971" Año mismo. Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS.

Tanto en 1961 como en 1971 los sistemas de construcción más usados son el bahareque y adobe, sin embargo, al final de la década se nota la tendencia a no usar bahareque como material de construcción ya que su incremento para los 10 años fué del 4.3%, caso contrario ha sido lo sucedido con las construcciones de madera y sistema mixto que se han incrementado en 102.1% y 221.8%, respectivamente. Las viviendas calificadas como "otras" se consideran totalmente inadecuadas para vivir y a pesar de ésto, su número se ha incrementado en un 19.7% para el decenio, estas en su mayoría son viviendas marginales en tugurios, construídas con cartones, láminas, pedazos de madera y otros materiales de deshecho. Hay que recordar que para el terremoto de mayo de 1965 el IVU realizó un programa de construcción de cabañas temporales para los damnificados, las cuales aún hoy día son habitadas.

4 Salubridad.

El grado de salubridad que tiene una vivienda se puede medir según tengan o no servicios de agua potable o de eliminación de excretas.

CUADRO N° 3

VIVIENDA POR FUENTE ABASTECIMIENTO DE AGUA

1961-1971

Abastecimiento de Agua	1961		1971		%
	N°	%	N°	%	
Cañería	142.998	75.7	234.280	86.6	63.8
Pozo	15.678	8.3	16.300	6.0	4.0
Otros <u>1/</u>	30.320	16.0	20.000	7.4	(33.3)
	188.996	100.0	270.580	100.0	43.2

FUENTE: "II y III Censo Nacional de Vivienda 1961 y 1971" Año mismo.
 Ministerio de Economía. DIRECCION GRAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS.
1/ Abastecimiento de agua no potable y no propio ríos, lagos, quebradas, ojos de agua, etc.

Las viviendas que en definitiva carecen del servicio de agua potable, se encuentran en el grupo de "otros" las que en 1961 eran de 30.320 y que hay una disminución en 1971 a 20.000 viviendas, decreciendo en la década un 33.3% debido a que en estos años pasados las exigencias, las campañas y programas de instalación de acueductos han sido mayores y exigidas previamente para la formación de las colonias y centros urbanos, esto también es causa que el número de viviendas que se abastecen de agua por medio de cañerías en 1961 eran de 142.996 y que en 1971 habían llegado a 234.280, habiendo crecido en un 63.8% en la década.

Con un porcentaje mínimo del total, tanto para el inicio como al final del período, están las viviendas que se abastecen de agua por medio de pozo, aunque han aumentado en número, en términos relativos la participación en el total, ha disminuido de un 8.3% en 1961 a un 6.0% para 1971.

Paralelamente a la forma de abastecimiento de agua se ha dicho que es también importante para determinar el estado de salubridad de las viviendas existentes, conocer la clase de servicios sanitarios usados por los habitantes

CUADRO N° 4

VIVIENDAS POR TIPO DE SERVICIOS SANITARIOS

1961-1971

	1961		1971		Δ
	N°	%	N°	%	
Inodoro (alcantarillado y fosa séptica)	55.519	29.4	140.960	52.1	153.9
Letrina	83.608	44.2	82.120	30.3	(1.8)
Otros <u>1/</u>	49.869	26.4	47.500	17.6	(4.8)
	188.996	100.0	270.580	100.0	43.2

FUENTE: "II y III Censo Nacional de Vivienda 1961 y 1971" Año mismo. Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS.

1/ No tienen servicio sanitario.

Las viviendas carentes de servicios sanitarios se encuentran en el rubro de 'otros' y su número en 1961 era de 49.869 viviendas, habiendo disminuido en 1971 a 47.500, en una proporción de 4.8% para toda la década, el número de viviendas que usan letrinas también ha disminuido en un 1.8% pues su participación relativa que para 1961 era de 44.2% y en 1971 se había reducido a 30.3%, caso contrario a los anteriores, ha sucedido en las viviendas que usan inodoros (alcantarillados y fosa séptica), que han crecido en un 153.9%, siendo en 1961 un número de 55.519 y para 1971 de 140.960 viviendas.

La conducta que presentan las viviendas por tipo de servicio sanitario al igual que por su forma de abastecimiento de agua potable, se debe a

que la DUA, ANDA y las instituciones financieras han tenido un mayor control en las nuevas viviendas que se han construido, además de las campañas sanitarias que periódicamente realiza el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, referente al uso de estos servicios.

5 Hacinamiento.

Otras de las variables que nos interesa analizar para la estimación de las deficiencias habitacionales en el país, es el hacinamiento, característica generalizada en las familias de bajos ingresos, y que no es otra cosa que una relación ilógica entre el espacio y el número de personas que habitan una vivienda. se considera que hay hacinamiento cuando viven más de dos personas en un solo cuarto.

Sin embargo, para esta relación de hacinamiento de más de dos personas en un cuarto, se está haciendo un análisis del problema habitacional, riguroso y estricto. De todos es conocido que tradicionalmente en nuestro país existe la necesidad de utilizar los espacios físicos para múltiples usos (sala-comedor dormitorio), y el concepto de hacinamiento no debería estar medido por la relación ya mencionada sino por el hecho que cada familia pueda hacer uso de los elementos básicos de una vivienda.

En los cuadros siguientes Nos. 5 y 6 se puede analizar por medio de las cifras censales de 1961 y 1971, las viviendas urbanas por número de ocupantes y por número de cuartos. Para 1961 existían 105.452 viviendas que teóricamente estaban hacinadas, estas significaban un 56% del total de viviendas. Para 1971 las viviendas hacinadas habían aumentado a ----

135.868 unidades equivalentes al 50% de las viviendas a la época, lo --
que significó que en el período censal se dió un aumento en el hacina--
miento teórico de 30.416 viviendas.

CUADRO N° 5

VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS SEGUN NUMERO DE CUARTOS Y NUMERO DE OCUPANTES, 1961: HACINADAS Y NO HACINADAS

N° de Ocupantes	Total	VIVIENDAS POR NUMERO DE CUARTOS						
		1	2	3	4	5	6	7 y más
1 ocupante	188.996	111.272	38.699	15.942	8.730	5.039	3.139	4.325
2 ocupantes	22.992	10.193	1.567	491	251	134	102	159
3 "	21.247	15.291	3.633	1.096	547	270	128	261
4 "	26.288	17.571	4.990	1.701	856	413	251	352
5 "	28.385	17.687	5.822	2.172	1.120	600	340	472
6 "	27.157	15.802	5.722	2.470	1.287	729	440	582
7 "	23.111	12.716	5.035	2.268	1.152	688	459	610
8 "	17.712	9.021	4.141	1.736	1.051	638	360	577
9 "	12.290	5.670	2.986	1.411	619	499	335	490
10 y más	7.845	3.361	1.930	942	572	370	214	352
TOTAL	11.969	3.960	2.914	1.657	1.056	672	480	1.050
Hacinadas	105.452	85.788	17.065	2.599	--	--	--	--
No Hacinadas	82.294	25.484	21.634	13.343	8.730	5.039	3.139	4.325
TOTAL	188.996	111.272	38.699	15.942	8.730	5.039	3.139	4.325

FUENTE: IV Censo Nacional de Población 1971.
Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS.

CUADRO N° 6

VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS SEGUN NUMERO DE CUARTOS Y NUMERO DE
OCUPANTES 1971. HACINADAS Y NO HACINADAS
ZONA URBANA

N° de Ocupantes	Total	VIVIENDAS POR NUMERO DE CUARTOS						
		1	2	3	4	5	6	7
1 ocupante	270.580	141.980	56.680	27.280	18.220	11.260	5.000	9.240
2 ocupantes	19.860	16.240	2.000	700	300	220	100	160
3 "	29.500	20.740	5.020	1.020	940	540	200	640
4 "	35.060	20.320	7.500	3.000	1.500	1.140	600	740
5 "	39.140	21.800	8.060	3.820	2.600	1.240	720	840
6 "	36.340	19.320	7.820	4.000	2.900	1.100	000	1.380
7 "	33.560	15.360	8.540	3.460	2.840	1.500	820	1.140
8 "	27.420	11.400	6.340	3.440	2.320	1.500	1.020	1.300
9 "	15.280	6.980	4.740	2.480	1.640	1.100	400	780
10 ocupantes y más	13.580	5.220	3.040	2.000	1.260	620	520	840
Hacinadas	15.840	4.600	4.020	2.620	1.520	900	480	1.620
No Hacinadas	135.860	105.000	26.180	4.680	--	--	--	--
TOTAL	134.720	36.980	30.500	22.600	18.220	11.280	5.900	9.240
	270.580	141.980	56.680	27.280	18.220	11.280	5.900	9.240

FUENTE: Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS.
IV Censo Nacional de Población 1961 Edit mismo año mismo

De acuerdo a las cifras anteriores, el grado de hacinamiento en el país se puede considerar alarmante, sin embargo la situación es menos grave cuando se pone de manifiesto que nuestros patrones culturales y necesidades de vida son más flexibles que los criterios utilizados para el estudio de esta variable.

.6 Situación Habitacional Urbana 1/

En 1975, en un esfuerzo común, las instituciones nacionales del país -- cuyo objeto es velar por el bienestar habitacional del país (CONAPLAN-IVU-FIV-ICR), en cooperación con un programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos -- (OEA), llevaron a cabo en nuestro país, el "Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional 1970", cuyos objetivos principales fueron conocer las características y condiciones habitacionales del país, la organización sectorial estructura legal, procesos de adjudicación y cuantificación del déficit habitacional a 1961 y estimación para 1970. 2/

El Instituto de Vivienda Urbana, realizó una actualización general de diagnóstico, aprovechando los resultados del último censo nacional de -

¹ En lenguaje corriente se habla de déficit habitacional urbano al referirse a las deficiencias del régimen habitacional, ya sean deficiencias habitacionales por servicios y equipamiento comunitario o bien por hacinamiento.

² VARIOS. "Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional en El Salvador a 1970". Rep IVU. Año mismo.

población y vivienda a 1971 de los estudios que recientemente se han realizado en CONAPLAN-MOP-DUA y el resto de las instituciones del sector - y para conocer en mejor forma las variables y relaciones que intervienen en el problema, a fin de coordinar esta acción sectorial por medio de una política eficaz.

Para conocer a fondo nuestro problema y poder cuantificar el déficit habitacional del país, se hace necesario analizarlo bajo dos aspectos

- a) Las deficiencias habitacionales por servicios y equipamiento comunitarios; que incluye las deficiencias por materiales de construcción, abastecimiento de agua y disposición de excretas y
- b) El hacinamiento que es la mala relación entre el espacio y el número de personas que habitan en una vivienda.

1.6.1 Situación Habitacional Urbana a 1961

Si cuantificamos las viviendas deficitarias en servicio y las hacinadas, resulta que para 1961 el número de viviendas deficitarias llegó a ser de 109.495, es decir que el 58.0% de las viviendas urbanas carecían de los servicios básicos, del equipamiento comunal o estaban hacinadas, o ambas características juntas: viviendas urbanas deficitarias

por materiales abastecimiento

de aguas y disposición de excretas 57.915 (30.6%)

Viviendas urbanas físicamente aceptables pero hacinadas

51.580 (27.4%)

Total deficiencia 1961 109.495 (58.0%)

El diagnóstico habitacional, documento ya mencionado, presenta la situación de la vivienda urbana en El Salvador, de acuerdo al Censo 1961, en la forma siguiente:

SITUACION DE LA VIVIENDA URBANA, SEGUN CENSO, 1961 EL SALVADOR

Total Familias Urbanas 1961		188.996 familias			
Total Necesidad Viviendas Urbanas		188.996 viviendas			
Stock Viviendas Urbanas		188.996 viviendas (100%)			
Stock Viviendas Urbanas Aceptables		131.081(69.4%)	57.915(30.6%)		
Stock Viviendas Urbanas Deficitar.					
Viviendas Urb. Acept. no Hacina.	Viviendas Urb. Acep. Hacina.	Viviendas Urb. Defic. Hac. o no	79.551 (42.0%)	51.580 (27.4%)	57.915 (30.6%)
Viviendas Deficitarias 1961		109.495 Viviendas (58.0%)			

FUENTE CONAPLAR, IVU, FNV, ICR, ONU, OEA ' Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional en El Salvador a 196 . Edit. Año 1971.

En el anterior cuadro se tiene una panorámica general de nuestra realidad habitacional en 1961; y si bien es cierto son datos estadísticos derivados de un análisis censal, ésto nos puede indicar la magnitud del problema socio-económico implícito. Podemos observar claramente que se parte del hecho, que el total de familias urbanas demandan cada una de ellas una sola vivienda y que a su vez es igual al stock de viviendas existentes, ésto es la igualdad entre la oferta y demanda de viviendas, independientemente de la calidad y servicios que preste la oferta de viviendas.

La primera clasificación que notamos, es si estas viviendas son físicamente aceptables o no, de lo cual podemos ver que 131.081 viviendas (69.4%) cuentan con los servicios básicos necesarios para que la familia pueda desarrollarse y las otras 57.915 viviendas no logran satisfacer las necesidades básicas para el vivir humanamente.

Por otro lado, respecto al hacinamiento, las viviendas cuyos servicios son físicamente aceptables y no tienen problemas de hacinamiento, apenas llegan a ser el 42.0% de las viviendas; caso contrario son aquellas que careciendo de los servicios físicos adecuados, se encuentran hacinadas, llegando a ser 57.915 viviendas (31.6%), pero para el cálculo de nuestro déficit, nos interesan las viviendas que siendo aceptables físicamente, tienen problemas de hacinamiento y son 51.580 viviendas (27.4%).

En resumen podemos decir que para el cálculo de las deficiencias

habitacional a 1961 es de 109.495 viviendas (58.0%) tomando en cuenta las viviendas con servicios y equipamiento deficiente que no llegan al grado de aceptables y aquellas viviendas que aún -- siendo aceptables, resultan con problemas de hacinamiento.

1.6.2 Situación Habitacional Urbana a 1971.

La metodología de actualización del déficit utilizado para el -- IVU es la misma que siguieron los expertos al elaborar el diag-- nóstico original en 1961. ^{1/}

Nuestro supuesto básico, al igual que en el caso anterior, es -- que las 270.580 familias demandan un mismo número de viviendas que a su vez son las existentes en 1971.

De las 270.580 viviendas existentes para ese año, el 81.9%; equi-- valentes a 221.521 presentan condiciones o características físi-- cas aceptables para vivir, el otro 18.1% igual a 49.059 vivien-- das si tienen problemas ya sea en deficiencias por materiales de construcción, abastecimiento de agua o forma de expulsar excre-- tas.

Respecto a las viviendas con problemas de hacinamiento, el 49.3% no tienen este tipo de problemas, ya que el número de habitantes están en buena relación con el número de cuartos por vivienda; -- no así el 16.1% que estando abarcadas entre las que tienen defi-- ciencias físicas, también presentan carácter de hacinamiento. --

Por diferencia se puede cuantificar las que contando con servi--

VARIOS. "Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional en El Salva-- dor a 1970". Estimación INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA 1975. No reproducido.

cios aceptables, tienen problemas de hacinamiento; estas llegan a ser 88.044 que en términos relativos son el 32.5% del total.

En resumen podemos decir que para 1971 el déficit habitacional - urbana es de 137.103 viviendas que se detallan así:

Viviendas urbanas, deficitarias por material de construcción, abastecimiento de agua y disposición de excretas	49.059	(18.1%)
Viviendas urbanas físicamente aceptables pero hacinadas	<u>88.044</u>	<u>(32.5%)</u>
Total deficiencia a 1971	137.103	(50.6%)

Como puede apreciarse, el 50.6% de las viviendas urbanas - 137.103, viviendas, presentan características deficitarias.

Resumiendo, la situación general habitacional urbana para 1971 - se puede presentar

CUADRO N° 8

SITUACION DE LA VIVIENDA URBANA SEGUN CENSO 1971. EL SALVADOR

Total Familias Urbanas 1971	270.580 familias				
Total Necesidad Viviendas Urbanas	270.580 Viviendas				
Stock Viviendas Urbanas	270.580 Viviendas (100%)				
Stock Viv. Urbanas aceptables	Stock Viviendas deficitarias	221.521 (81.9%)	49.059 (18.1%)		
Viviendas Urb. Acept. o Hac.	Viviendas Urb. Acept. Hac.	Viviendas Urb. Acept. Hac. o no	133.477' (49.3%)	88.044 (32.5%)	49.059 (18.2%)
Viviendas Deficit. 1971		137.103 Viviendas (51%)			

ENTE. INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA, Unidad de Planificación "Documentos Preliminares de la Actualización del Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional de El Salvador a 1971. Documento no editado.

1.6.3 Comparación de la Deficiencia Habitacional Urbana 1961-1971

Al comparar para los años 1961-1971 la respectiva deficiencia habitacional, podemos observar el panorama general del problema, características, variaciones y políticas institucionales -- que han servido de base para atender el problema a lo largo de la década.

Hemos calculado que para 1961 la deficiencia habitacional urbana era de 109.495 viviendas, equivalentes al 58.0% del total y en 1971 se habían incrementado a 137.103 viviendas, que relativamente era el 50.6% de las viviendas de ese año; este déficit, se incrementó en los 10 años en 27.608 viviendas que corresponde a un 25.2% para el período.

CUADRO N° 8

CUADRO COMPARATIVO DE LA SITUACION HABITACIONAL
1961-1971

	1961		1971	
	N°	%	N°	%
Familias Urbanas	188.996	100.0	270.580	100.0
Demanda de Viviendas	188.996	100.0	270.580	100.0
Stock Viviendas Urbanas	188.996	100.0	270.580	100.0
<u>Condición Física</u>				
Viviendas Aceptables	131.081	69.4	221.521	81.9
Viviendas no Aceptables	57.915	30.6	49.059	18.1
<u>Hacinamiento</u>				
Viviendas Aceptables no Hacinadas	79.501	42.0	133.477	49.3
Viviendas Aceptables Hacinadas	51.580	27.4	88.044	32.5
Viviendas no Aceptables Hacinadas	57.915	30.6	49.059	18.1
Deficiencia Habitacional Urbana	109.495	58.0	137.103	50.6

FUENTE: a) COMAPLAN-IVU-FNV-ICR-ONU-OEA. 'Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional en El Salvador a 1970'. Edit. Mismo. Año 1971

b) INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. Unidad de Planificación. 'Documentos preliminares de la actualización del Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional de El Salvador a 1971. Documentos no editado.

En el cuadro anterior podemos ver que bajo el supuesto del equilibrio entre el número de familias, la demanda y el correspondiente inventario de viviendas; asimismo los movimientos sufridos en la década en análisis a 1961, habían 188.996 viviendas y familias, las que a 1971 se aumentaron a 270.580, habiéndose incrementado en un 43.2%.

Es importante analizar las condiciones físicas y hacinamiento de la vivienda, que como ya vimos concluyen en la estimación de la deficiencia habitacional.

Referente a las condiciones físicas se puede apreciar que las viviendas aceptables en 1961 eran el 69.4% y en 1971 se habían aumentado al 81.9%, relativamente estas viviendas se habían incrementado en un 69.0% para los 10 años. Caso contrario sucedió en las viviendas que físicamente no son aceptables, que comparadas al inicio y final de la década se habían reducido en un 15.3%, estas viviendas que si son parte de nuestra deficiencia habitacional urbana, en 1961 eran el 30.6% del total y para 1971 se habían reducido al 18.1%. En general puede observarse que las características físicas de la vivienda han mejorado progresivamente.

Para determinar el grado de hacinamiento de las viviendas, se han clasificado dentro de tres categorías: las viviendas físicamente aceptables no hacinadas, las aceptables hacinadas y las no aceptables y hacinadas. Referente a las viviendas físicamente no aceptables y hacinadas podemos ver que son todas las viviendas que antes las clasificábamos como físicamente no aceptables; esto reduce nuestro análisis a ver si las viviendas que son aceptables están o no hacinadas. Las viviendas aceptables no hacinadas, que son las que se encuentran fuera del problema, en 1961 eran el 42.0% y en 1971 esta cifra se había aumentado al 49.3%. En términos relativos el número de viviendas en esta

condición se había incrementado así en un 57.9%. Las otras viviendas aceptables, pero hacinadas, que si aumentan la deficiencia habitacional, eran en 1961 el 27.4% de las viviendas aumentado en 1971 al 32.5%. De lo anterior podemos concluir que:

- a) Las condiciones físicas y ambientales de la vivienda se han mejorado, haciendo disminuir el número de unidades no aceptables.
- b) Las condiciones de hacinamiento de la vivienda se han agravado y éste es básicamente el elemento mayoritario en la composición de la deficiencia.

En general, se puede decir que las condiciones físicas de la vivienda merecen atención prioritaria para luego seguir con las condiciones del hacinamiento (por sus propias características y criterios de estimación).

CAPITULO II

SITUACION DEMOGRAFICA DE EL SALVADOR

El recurso población en nuestro país es sin duda alguna la parte más dinámica del problema; por lo que se hace indispensable conocer la estructura y características socio-económicas de los grupos familiares. Describir estas condiciones socio-económicas de las familias implica definir los movimientos demográficos, niveles de ingreso, grado de ocupación y sobre todo la capacidad promedio de pago que tienen las familias para adquirir sus viviendas, es decir, su capacidad de solución a sus problemas.

CUADRO N° 1

ESTRUCTURA DE LA POBLACION 1961-1971-1976

	1961		1971		1976	
	Habit.	%	Habit.	%	Habit.	%
Pob. Urbana	966.893	38.5	1.402.972	39.5	1.667.490	39.2
Pob. Rural	1.544.085	61.5	2.146.288	60.5	2.585.201	60.8
Pob. Total	2.510.984	100.0	3.549.260	100.0	4.252.691	100.0

- FUENTE: a) "III y IV Censos Nacionales de Población", 1961/1971. Año mismo
Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y --
CENSOS (DGEC).
- b) Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica --
(CONAPLAN). "Plan de Desarrollo Económico 1973/1977". Edit. --
Mismo. Año mismo.
- c) Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y --
CENSOS. Anuario Estadístico 1976. Edit. Mismo. Año mismo.

Como podemos apreciar, en el cuadro anterior, se tiene un panorama general -- a los principales aspectos demográficos de la población del período 1961-76. La población total se ha incrementado en 1.741.707 habitantes, (69.4%), el -- incremento de la población rural ha sido mayor que el de la población urbana, -- en embargo, en términos relativos, la población urbana ha crecido en un --- 41.4% y la rural en un 67.4%. Habrá también que considerar la participación -- de la población urbana en el número total de habitantes para cada año, obser- andose un aumento de 38.5% en 1961 a 41.3% en 1976, distinto a lo ocurrido -- en la población rural, ya que para los mismos años muestra una disminución -- de 61.5% a 60.8%, esto se debe a que el crecimiento anual de la población --- en las áreas urbanas ha sido de 3.7%, comparativamente más acelerado que el -- en las áreas rurales (3.3%) y que el de la población total (3.5%). Es de gran -- importancia en la formación de las concentraciones urbanas, el movimiento mi- gratorio que se da de las áreas rurales a las ciudades, siendo éste aspecto -- relativo suficiente para otro estudio.

CUADRO N° 2
COMPOSICION FAMILIAR*
1961 - 1971

	1961		1971	
	N°	%	N°	%
Familias Urbanas	183.094	39.9	270.706	41.3
Familias Rurales	275.309	60.1	383.813	58.7
Familias Totales	458.403	100.0	654.519	100.0

* Hemos tenido que limitarnos a la década 1961-71, ya que solo contamos -- con los datos censales y no existen estos datos para 1976.

FUENTE: III y IV Censos Nacionales de Población 1961-1971. Edit.Mismo. -- Año mismo. Ministerio de Economía. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTI- CA Y CENSOS. (DGEC).

El anterior cuadro complementa al N° 1 que describe la estructura de la población; aquí se define la conducta de los núcleos poblacionales o grupos familiares, que son realmente la parte de interés en nuestro problema. Al igual que la población el comportamiento del número de familias en nuestro país -- representa un incremento del 42.7%, equivalente a 196.116 grupos familiares. -- Las familias rurales crecieron un 39.4%, que fué menor que el aumento de -- los grupos urbanos, que para el mismo período creció un 47.8%. Estos grupos urbanos en el total de familias de 1961 eran el 39.9%, que es menor al de -- 1971, que alcanzó el 41.3%; no así los grupos rurales que eran el 60.1% y -- disminuyeron en 1971 al 58.7%.

CUADRO N° 3

PROMEDIO DE MIEMBROS POR FAMILIA*

	1961	1971
Promedio Urbano	5.28	5.18
Promedio Rural	5.61	5.59
Promedio Total	5.47	5.42

* No existen estos datos para 1970, por lo tanto hemos usado los datos censales.

FUENTE "III y IV Censos Nacionales de Población", 1961 y 1971. Año mismo.

Ministerio de Economía, DIRECCION --
GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (DGENC).

El cuadro anterior es de importancia para conocer la relación que existe en la población y la composición familiar. Observamos en este cuadro, que tanto en el campo como en la ciudad el número promedio de miembros por familia oscila entre 5 y 6 personas y ha disminuído de 1961 a 1971; sin embargo, esta disminución ha sido mayor en las ciudades que en el campo, debiéndose

osiblemente al mayor nivel de educación o aceptación de las campañas demográficas.

a población económicamente activa representa el 37.0% de la población total, es decir, 1.314.857 personas, de éstas, a 1971 que se elaboró el censo, estaban ocupadas 1.050.353 habitantes, lo que nos permite estimar una ocupación del 79.8%. En 1961 la población económicamente activa de las áreas urbanas eran 326.781 habitantes y pasó a ser en 1971 de 531.933, que en términos relativos significa un aumento del 62.8% para los mismos años. Si relacionamos la población urbana total en 1971 con su población económicamente activa se concluye que cada persona responde económicamente por sí misma y .6 personas más, esto es bajo el supuesto que toda esta población activa se encuentra ocupada.

En agosto y septiembre de 1975, el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN) y la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC); llevaron conjuntamente una encuesta demográfica y de mano de obra en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) en ella se estratificó los grupos familiares por niveles de ingreso mensual promedio 1/

1/ Ministerio de Economía. CONAPLAN. Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta Demográfica y de Mano de Obra en el Área Metropolitana. Agosto-Septiembre 1975. Edit. Mismo. Año mismo.

CUADRO N° 4

ESTRATIFICACION DE LOS GRUPOS FAMILIARES DEL AMSS POR NIVELES DE INGRESO MENSUALES PROMEDIOS - 1975

Niveles de Ingreso (en colones)	% de familias
De 0 hasta 99	15.6
De 100 hasta 299	35.9
De 300 hasta 599	23.1
De 600 hasta 999	10.2
De 1.000 y más	15.2

FUENTE: CONAPLAN - Ministerio de Economía. Dirección General de Estadística y Censos.
"Encuesta Demográfica y de Mano de Obra" Agosto-Septiembre, 1975. Edit. Mismo. Año mismo.

no se puede ver, el estudio realizado se refiere al Área Metropolitana de San Salvador, que comprende los municipios de San Salvador, Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Soyapango, Ahiguayo, Ahiguayo Cuscatlán y Santa Tecla.

Este análisis no puede ser generalizado a todo el país ya que existen diferencias substanciales entre esta área y el resto del país. El área metropolitana es el mayor polo de desarrollo existente en el país, y la industrialización se ha localizado en su mayoría en tal área, mientras el resto del país es eminentemente agrícola. Por otra parte en esta zona existen fenómenos tales como la marginalización a causa de ser el principal centro de atracción de la migración campo-ciudad.

CUADRO N° 5

ESTRATIFICACION DE LOS GRUPOS FAMILIARES DEL AMSS POR NIVELES DE INGRESO MENSUALES PROMEDIOS 1975

Niveles de Ingreso (En colones)	% de Familias	N° de Familias
De 0 hasta 99	15.6	16.821.2
De 100 hasta 299	35.0	38.664.3
De 300 hasta 599	23.1	24.878.7
De 600 hasta 999	12.2	10.985.4
De 1.000 y más	15.2	16.370.4
TOTAL	100.0	107.700.0

FUENTE. CONAPLAN - Ministerio de Economía. Dirección General de Estadística y Censos.

"Encuesta Demográfica y de Mano de Obra". Agosto-Septiembre, 1975. Edit. Mismo Año mismo.

El número de familias se dedujo del número de viviendas, ya que se ha supuesto que existe igual número de familias que de viviendas.

Los cuadros anteriores se observan el número de grupos familiares en los distintos estratos o niveles de ingresos mensuales promedios. En el nivel 1, que va desde familias carentes de ingreso hasta aquellas con ingresos de \$ 99.00 mensuales, hay un 15.6% igual a 16.801 familias que viven en condiciones infrahumanas y en general no logran por sí solos satisfacer sus propias necesidades básicas, siendo por esto los grupos que más necesitan una directa y eficaz acción gubernamental. En la generalidad de los casos, encuentran al margen de todo proceso de desarrollo económico y social. Los dos grupos siguientes con ingreso entre \$ 100.00 y \$ 599.00 en donde una mayor concentración de las familias es el 52.0% que comprende a 543 grupos de familias, se encuentran en esta situación más favorable que las anteriores, sin embargo, para la solución de sus problemas requie-

en que el Estado participe incentivando su actividad y desarrollo, en este grupo se encuentran los obreros y niveles bajos de los empleados públicos, municipales y privados, artesanos y profesionales de nivel medio. Los estratos salariales, que son los estratos más favorecidos de la población, cuyos ingresos mensuales son mayores a ₡ 600, se encuentran 27.356 familias que son el 25.4% del total, estos grupos por sí solos pueden resolver sus problemas de vida y el Estado tendrá que regular su actividad y desarrollo, de acuerdo a políticas preconcebidas, son generalmente atendidos por la empresa privada.

y que mencionar el hecho que los grupos familiares con ingresos menores a ₡ 100.00 son un mayor número que aquellos cuyos ingresos están por arriba de los ₡ 1.000.00, lo que nos permite concluir que hay un mayor número de personas marginadas en el proceso de desarrollo económico y social del país, a aquellas que participan de este proceso, orientándola a sus propios intereses, deduciéndose una segunda conclusión, como es el hecho que en las zonas urbanas del país hay una marcada desigualdad de ingresos.

la situación descrita, no refleja la situación del resto del país; pero sabiendo que el AMSS, aparte del problema de zonas marginales, es la región que ofrece las mejores condiciones socio-económicas para la familia en relación al resto del país, se puede concluir que si en el AMSS hay graves problemas de vivienda, el resto del país se encuentra aún en peores condiciones; que nos hace ver que el problema vivienda es general en nuestro país y requiere una urgente atención.

CAPITULO III

MARCO INSTITUCIONAL

La estructura actual del sector no ha obedecido a una continua y sistemática política de acción por parte del Estado, las diferentes formas de intervención que los gobiernos han tenido del problema y la prioridad que para ellos ha significado, ha definido los cambios en la legislación y el orden institucional. Hasta 1932 el problema habitacional en nuestro país era atendido de manera individual por las familias que necesitaban y tenían los recursos necesarios para solucionarlo, a ese entonces, el Estado no había visto la necesidad de una participación activa, pero al entrar en crisis el orden establecido, agudizándose las condiciones de vida de la población, el Estado da una primera respuesta a los problemas sociales; así nace la Junta Nacional de Defensa Social, que entre otras atribuciones tenía el velar por la situación habitacional del país. Desde la creación de esta Institución para la organización del sector se ha necesitado de una legislación especial que ordene y regule toda la actividad institucional.

1) Organización Actual de Sector.

Para atender el problema de la vivienda en nuestro país, tanto el sector público como el privado han configurado instituciones especializadas, cada una con funciones y responsabilidades específicas.

a) El Sector Público.

Paralelamente al desarrollo institucional del sector, se ha venido formando todo un orden legal, necesario para su buen funcionamiento.

to. En la actualidad, la atención al problema de la vivienda por parte del Estado es un mandato constitucional, cuyo artículo en referencia es el N° 148 del Régimen Económico y que literalmente dice: "Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarios de sus viviendas, fomentará que todo dueño de fincas rústicas proporcione a sus colonos y trabajadores habita
ción higiénica y cómoda y al efecto facilitará al pequeño propietario los medios necesarios, así mismo el Artículo 138, del mismo Régimen Económico, contempla la expropiación de inmuebles para la construcción de viviendas. 1/

Basado en este mandato constitucional, es que el Estado toma para regular, ordenar y promover el desarrollo urbanístico de las comunidades y de la misma producción de viviendas.

Entre las instituciones relacionadas con el sector vivienda tenemos

- 1) Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, antes CONAPLAN.

A principios de la década del 60 en los países latinoamericanos se forman organismos que planifican y orientan la actividad económica de los pueblos, con la formación de estas entidades a niveles de asesoría y apoyo a los Poderes Ejecutivos, se da cumplimiento a las exigencias de las Agencias de

Financiamiento Internacional, referente a que la inversión -- extranjera, en créditos o inversión directa, tenía que inte-- grarse en estos países a planes y programas económicos defini-- dos

Así en 1962 nace en nuestro país el Consejo Nacional de Plani-- ficación y Coordinación Económica, organismo asesor y consul-- tor de la Presidencia de la República y cuya finalidad es pro-- yectar, orientar y coordinar las actividades económicas del -- país, aprovechando al máximo nuestros propios recursos. En -- 1975 se transforma en Ministerio de Planificación y Coordina-- ción del Desarrollo Económico y Social.

En 1963 presenta a consideración el primer Plan Bienal de In-- versiones Públicas para los años 1974-1975, a partir de enton-- ces y hasta 1977 se han formulado tres Planes Quinquenales -- de Desarrollo Económico y Social, el primero 1965-69 que al -- modificarlo en 1966 da lugar a otro segundo plan 1968-72 y el -- tercero 1973-77. Todos los planes anteriores consiueran a la -- vivienda un bien de interés social y establecen programas es-- peciales tendientes a solucionar no solo el déficit de vivien-- das sino también los problemas de la educación y la salud.

ii) Ministerio de Obras Públicas (MOP)

Es el organismo estatal encargado de proyectar, ejecutar y -- controlar la obra física de la infraestructura que ejecuta el -- estado de acuerdo a sus programas de desarrollo. Este Ministe-- rio, realiza sus funciones por medio de sus Direcciones Gene--

rales e Instituciones Oficiales Autónomas.

iii) Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA)

Regula los aspectos físicos del desarrollo urbano. Es responsable directamente de definir las líneas de construcción y calificación de los proyectos urbanísticos. Se encarga de la construcción y mantenimiento de las vías urbanas.

iv) La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. (ANDA)

Institución Autónoma creada en 1961 con el objeto de dotar a la población los servicios de acueductos y alcantarillados, complemento indispensable a la vivienda. Este organismo por sí solo planifica y ejecuta el desarrollo y mantenimiento de las obras y el financiamiento de sus programas operativos y de inversión lo hace con sus propios recursos, provenientes de renta del servicio, y los aportes especiales del Estado, préstamos externos y emisión de bonos.

v) Instituto de Vivienda Urbana (IVU)

El primer organismo estatal cuya finalidad es atender los problemas habitacionales en el país nació en 1932 como Junta Nacional de Defensa Social, que en 1943 se transforma en Mejoramiento Social, S.A., en 1945 se convirtió en Mejoramiento Social y que en 1957 se divide en Instituto de Vivienda Urbana e Instituto de Colonización Rural (ICR), hoy Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).

El primordial objetivo del IVU según el Art. 2 de su Ley Orgánica es "fomentar la provisión de viviendas urbanas, higiénicas, cómodas y económicas, para familias de escasos y medianos recursos" 1/

El IVU tiene a su cargo la planificación y producción de viviendas urbanas con un costo máximo de ₡ 15.000.00 para las viviendas unifamiliares y apartamentos en edificios multifamiliares. 1/

vi) Financiera Nacional de la Vivienda (FNV)

Institución creada en 1963 como organismo central del sistema de ahorro y préstamo 2/, su objetivo principal es normar, supervisar y financiar por medio de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo programas habitacionales, orientados a la población con ingresos medios. La función principal del sistema es captar ahorros del público y financiar la adquisición, construcción, conservación, reparación o mejoramiento de viviendas -- hasta por un valor de ₡ 75.000.00 a un plazo máximo que generalmente es de 15 años y a un interés anual promedio del 10 1/2%.

vi) Fondo Social para la Vivienda (FSV)

Organismo creado en 1973 como complemento a los programas de

INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA (IVU). "Ley de Creación, Decreto Ley N° 111 del 29 de diciembre de 1950". Año mismo

Actualmente se encuentra en estudio en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que modificará estos límites hasta ₡ 25.000.00

Financiera Nacional de la Vivienda (FNV). "Ley de Creación, Decreto Ley # 282 del 13 de marzo de 1963" Rep. FNV.

seguridad social 3/; su principal objetivo es contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, financiándolos para que adquieran su vivienda, su mejoramiento y -
mobiliario.

Los recursos económicos del Fondo, estan constituidos por los aportes del Estado (¢ 25.000.000.00) para iniciar sus opera-
ciones y las cotizaciones porcentuales de los patronos (5%)
y trabajadores (1/2%) calculados en base de los salarios no--
minales de los trabajadores.

viii) Instituto Nacional de Pensiones para Empleados Públicos. (INPEP)

Institución creada por medio del Decreto Legislativo N° 373 -
de fecha 16 de octubre de 1975, como un complemento a los ---
programas de seguridad social orientado a los empleados públi-
cos y municipales. Su objetivo principal es el régimen de pen-
siones y retiros de los empleados que han concluido sus años
de servicio para con el Estado y las Alcaldías. Como un com--
plemento a los programas de vivienda se ha autorizado al - -
INPEP para realizar el financiamiento y la adquisición de
viviendas a sus cotizantes.

Los recursos económicos del INPEP lo forman los aportes del -
Estado y municipalidades, así como de los empleados cotizan--
tes.

^{3/} FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA (FSV). "Ley de Creación Decreto Ley #328 del 17 de mayo de 1973". Rep. FSV.

ix) Comisión Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano.

La última de las Instituciones Públicas del Sector, creada el 18 de septiembre de 1975, para asesorar al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Esta Comisión es de nivel político y está formada por los Ministros de Obras Públicas, Hacienda, Economía, del Interior y el de Planificación, juntamente con los Presidentes de la FNV, FSV, IVU y ANDA. 1/

El objeto primordial de esta comisión consiste en dictar los lineamientos de política que propicien el desarrollo urbano y la solución integral de los problemas de vivienda en el país; para lo cual, la Comisión coordinará los esfuerzos y recursos de las instituciones del sector.

Paralelamente a la creación de la Comisión, nace un Comité Técnico formado por representantes de los organismos que integran la Comisión y cuyo objetivo es la elaboración de los estudios técnicos que necesite la Comisión para tomar las decisiones que considere necesarias.

b) El Sector Privado.

La iniciativa privada participa en la solución del problema de vivienda en nuestro país, a través de una acción institucionalizada, por medio del sistema financiero y de instituciones privadas sin fines lucrativos.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA. "Ley de Creación. Decreto Legislativo #61 del 18 de septiembre de 1975". Rep. Comisión Nacional de Vivienda.

i) Instituciones Financieras Privadas.

El sistema financiero organizado, que comprende la banca comercial e hipotecaria, las asociaciones de ahorro y préstamo, las compañías de seguros y otras empresas privadas; participan financiando directamente a los grupos familiares y empresas constructoras para la adquisición y producción de las viviendas.

Estas instituciones financian sus operaciones con los recursos económicos que los inversionistas privados invierten en el sector con fines lucrativos y; generalmente atienden a los sectores medios altos de nuestra población; no tienen límite de préstamo (a excepción de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo que se rigen por las normas de operación de la Financiera Nacional de la Vivienda) y su plazo máximo es de 15 años, a un interés promedio del 10 1/2%.

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

Es una entidad privada sin fines lucrativos; cuya finalidad es implementar los programas de viviendas de interés social como medio de promover el desarrollo comunitario o individual; atendiendo exclusivamente a las familias marginadas de la actividad económica y social del país, que generalmente habitan en las zonas marginales urbanas. Con la creación de la Fundación en 1970 se está cubriendo un sector de la población que no se había atendido antes.

Adjudica soluciones habitacionales a un interés del 6% anual y a 20 años de plazo.

La Fundación financia sus programas habitacionales con aportes de los particulares, beneficencia del gobierno y últimamente con préstamos externos del Banco Mundial.

CAPITULO IV

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Uno de los principales problemas que enfrentamos al desarrollar programas de vivienda, especialmente los dirigidos a satisfacer las demandas habitacionales de las familias de bajos ingresos, es la búsqueda de recursos financieros a través de diversas fuentes de financiamiento y utilizarlas por medio de los mecanismos institucionales eficientes.

En países como el nuestro, con los agudos problemas del subdesarrollo tradicionalmente se han destinado los escasos recursos existentes hacia actividades productivas de fácil recuperación y alta rentabilidad (agricultura, industria, energía, comercio, etc.) relegando a un segundo término aquellas actividades que por su naturaleza social no tienen rendimientos productivos cuantificables en el corto plazo (educación, salud, recreación, vivienda, etc.); sin embargo, está comprobado que al mejorar las condiciones de vida de los habitantes la producción generada por la sociedad resulta mayor.

Los costos de las viviendas considerándose éstas como un bien de consumo duradero para las familias, han resultado elevadas, situación que en nuestro país se ha agudizado a partir de 1973, año en que se declara abiertamente el proceso inflacionario, elevándose el costo de los materiales de construcción y de la mano de obra.

Las inversiones de vivienda comprenden tres fases bien definidas en el proceso de construcción: la compra de los terrenos, la urbanización y la construcción misma de las unidades habitacionales. Los programas de vivienda que com

rende las tres fases anteriores deberán responder a las políticas de desarrollo regional e integrados a la expansión de los centros urbanos.

Es digno de mencionar que en el área metropolitana existe una gran especulación de las tierras por parte de los propietarios o inversionistas en bienes raíces; constituyendo éste uno de los factores principales del alto costo de las viviendas. La principal fuente de financiamiento para estos programas de vivienda, son los recursos públicos que habrán de invertirse a través de instituciones gubernativas u organismos autónomos descentralizados que actúan con relativa autonomía o independencia; estos organismos deberán contar con aportes periódicos del gobierno central y aportes especiales para programas también especiales de desarrollo económico. Deberán depender del Ministerio encargado de ejecutar la obra física del Estado y de las finanzas públicas, cuando el caso lo amerite de una Secretaría especializada en vivienda y desarrollo urbano y regional. Es de importancia que el Estado propicie un marco legal que permita movilizar en cualquier momento recursos de los otros sectores de la economía al financiamiento de viviendas; asimismo introducir los mecanismos necesarios para fomentar el ahorro popular y la inversión privada en vivienda.

La función del Estado, participar directamente en el financiamiento de viviendas del sector de la población cuyos niveles de ingreso le impiden mejorar por sí solos sus condiciones habitacionales. Cualquier inversión que en esta materia realice el Estado, deberá tender a la formación de centros urbanos o complejos habitacionales dotados de los servicios de urbanización, comunicación, salud, mercado, empleo, etc.

La realidad es que la iniciativa privada tiene pocos incentivos para partici

var en el financiamiento de programas de viviendas de interés social, ya que siendo estas por su naturaleza, inversiones elevadas recuperables a largo plazo por medio de cuotas y tasas de interés bajas, tienen la expectativa de encontrar problemas en su recuperación. Sin embargo, la acción del Estado a este respecto deberá incentivar su participación por medio de la canalización más eficaz de los ahorros nacionales al sector vivienda, pudiéndose lograr a través de las Instituciones de Ahorro y Préstamo; ahorros en los bancos comerciales y reservas en los fondos orientados a programas de seguridad social.

Por lo general la acción de estos organismos financieros privados está orientada a programas de vivienda para grupos familiares de ingresos medios y altos, ya que por su capacidad de pago pueden garantizar la recuperación de la inversión con un margen aceptable de utilidad.

Los recursos provenientes del exterior, son otra fuente de financiamiento para la vivienda, que podrán utilizarse en la forma que lo estime la Política General del Estado y su concepción de la problemática habitacional. Por lo general estos recursos provienen de instituciones financieras o agencias de desarrollo internacional, entidades públicas y privadas, fundaciones y en algunos casos son inversiones propias de otros Estados. En la mayoría de las situaciones, los recursos externos que se utilizan para el financiamiento de vivienda, han respondido a programas de desarrollo urbano-regional incluidos en los planes de desarrollo nacional, contando con la garantía y respaldo del Estado. Las condiciones con que usualmente se han recibido estos recursos son relativamente favorables para las instituciones del sector, ya que en la mayoría de los casos se ha tratado de plazos largos; amplios perío

los de gracia y tasas de interés preferenciales que permiten algún margen de operación.

Dentro de estos tres principales sectores de financiamiento para programas de vivienda, podemos clasificar las diferentes formas de capitalizar recursos según su origen. En nuestro país estos mecanismos o fuentes de financiamiento funcionan de acuerdo a una legislación especial y al marco institucional establecido.

Sector Público

Participación directa del Estado
Programas adjunto a la Seguridad Social
Sistemas de Ahorro y Préstamo
Recuperaciones propias
Emisión de Valores

Sector Privado

Instituciones financieras privadas (Bancos Comerciales, Banco Hipotecario 1/, Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Compañías de Seguros, etc.)
Fundaciones (Instituciones privadas sin fines de lucro)
Inversionistas privados (Compañías Constructoras)
Instituciones de Organización Cooperativa

Sector Externo

Sistema Financiero Extranjero (Bancos Comerciales)
Instituciones Financieras Internacionales, Banco Mundial

1/ En el Banco Hipotecario tiene participación el Estado.

Países Extranjeros

Inversionistas Privados

El siguiente cuadro ilustra las fuentes de financiamiento para los programas de viviendas mínimas urbanas en El Salvador de 1951 a 1976; que como se puede ver, han significado con recursos arriba de los ¢ 700 millones, sin considerar el financiamiento proporcionado por los Bancos Comerciales e Hipotecario.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA MINIMA EN
EL SALVADOR (1)

	1951-1976 (En millones de ₡)							TOTAL	
	Aportes del Est.	Préstamos Externos	Préstamos Internos	Bonos	Sector Laboral	Ahorros de los particulares	Sector Patronal	Recursos Propios	TOTAL
IVU	104.132.6	30.016.1	5.500.0	8.687.6	1.195.7(3)	--	--	41.901.5(5)	191.433.5(7)
FSV	12.500.0	--	--	--	8.320.9(4)	--	83.093.7	712.5	104.627.1(8)
FNV (2)	2 000.0	15.250.0	4.700.0	--	--	356.808.0	--	26.366.6(5)	405.124.6(9)
	118.632.6	45.266.1	10.200.0	8.687.6	9.516.6	356.808.0	83.093.7	68.980.6	701.185.2

NOTAS:

- (1) No incluye los recursos de la Banca Privada e Hipotecaria
- (2) Sistema de Ahorro y Préstamo
- (3) Sistema de Ayuda Mutua
- (4) Cotizaciones Laborales
- (5) Recuperaciones
- (6) Capital del Sistema
- (7) De 1951 hasta 1976
- (8) De 1974 hasta 1976
- (9) De 1965 hasta 1976

FUENTE: 1. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. Memorias de 1965 a 1976.

2. FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. Memoria 1976.

3. INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. Informe de la Vivienda.

ector Público

La participación del Estado actuando por sí o por medio de sus instituciones especializadas, no ha sido suficiente y ha tenido que verse en la obligación de fomentar la utilización de recursos provenientes del sector privado y de países extranjeros.

Los problemas de financiamiento constituyen una de las barreras principales que los gobiernos de países subdesarrollados enfrentan ante la solución de estas deficiencias habitacionales. El Estado de subdesarrollo plantea a los gobiernos la necesidad de implementar una adecuada política social y económica de inversión con los escasos recursos disponibles; se ha dicho anteriormente, que estos países destinan la mayor parte de sus recursos hacia las actividades productivas, pasando a segundo término las inversiones tendientes a solucionar las deficiencias sociales.

En relación al comportamiento de la iniciativa privada frente a estas inversiones en programas de vivienda de interés social; se manifiesta la renuencia del capital privado a participar en el financiamiento de estas viviendas y se considera que la atención financiera a este sector deberá ser dada con los fondos públicos o recursos del Estado. Sin embargo, el ente público por sí sólo no ha tenido los suficientes recursos para solucionar estos problemas por lo que se hace indispensable la participación de la empresa privada, donde, pese a que el gobierno es el responsable directo de los problemas sociales de un país, la acción gubernamental y privada tienden a coordinarse para aunar recursos que financien la construcción de viviendas. A este respecto la acción estatal se hace ver directamente cuando financia o construye

programas habitacionales o cuando su acción es indirecta, proporcionando un marco legal-institucional, el cual es dotado de mecanismos eficientes para captar recursos de otros sectores más productivos de la economía y transformarlos en financiamiento de vivienda.

El Estado ha asignado en sus presupuestos anuales, aportes periódicos para los programas habitacionales que realizan las instituciones descentralizadas, aún cuando en nuestro país se ha venido considerando que estas instituciones por sí solas tienen que financiar sus gastos operativos y sus programas de inversión, ha resultado imposible por la demanda de recursos iniciales que requiere la construcción de viviendas, comparadas con las recuperaciones anuales y los bajos intereses que devengan.

La industria de la construcción para el Estado requiere de elevados gastos administrativos sobre todo en estas instituciones, por su alta burocracia que en diversos casos ha contribuido en mayor grado estas recuperaciones anuales.

En general se puede decir que las demandas habitacionales no pueden llegar a ser atendidas únicamente con las recuperaciones de las inversiones anteriores sino que el Estado ha tenido que aportar anualmente en la medida que aumentan las deficiencias de vivienda.

Asimismo, el Estado, a través de sus organismos financieros, ha fomentado un mercado de valores, permitiendo emitir bonos garantizados por el mismo Estado y con intereses atractivos, con el objeto de que aquellos grupos familiares con una alta capacidad para el ahorro puedan adquirirlos y contribuir así a financiar programas de vivienda destinados a familias no favorecidas

económicamente. Cualquier emisión de valores ha estado enmarcada en las políticas generales del Banco Central de Reserva, es el ejecutor de las políticas monetarias del país. Otra fuente de financiamiento de viviendas que puede utilizar el Estado, es el fomentar un mercado de hipotecas aseguradas -- que permita a las Instituciones Financieras del Sector, realizar su cartera hipotecaria a través de la venta directa de hipotecas a otras instituciones, que tengan recursos disponibles o que dentro de sus funciones esté contemplada o la compra y venta de hipotecas. Otra forma sería emitir cédulas o valores hipotecarios cuya garantía sea la misma cartera hipotecaria de las instituciones y colocarlas bajo condiciones atractivas directamente al público.

Por considerar los problemas de vivienda como de interés social, es que el Estado ha fomentado los programas de seguridad social para la vivienda con el objeto de buscar solución al problema habitacional del sector trabajador, -- aprovechando los recursos y la participación conjunta de los trabajadores, -- los patronos y el Estado con sus respectivos aportes proporcionales. Se ha creado en nuestro país un fondo especial, cuya finalidad es atender las demandas financieras de la clase trabajadora.

Otra forma que el Estado tiene que recabar los ahorros del público de manera libre y voluntaria es a través de las Instituciones de Ahorro (Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Bancos Comerciales, etc.) En nuestro país existe desde 1965 un sistema especializado de fomentar los ahorros del público y dar financiamiento a corto plazo a las compañías constructoras y a largo plazo directamente a los grupos familiares.

El gobierno establece también programas de desarrollo comunal con el objeto de organizar a las comunidades y darles la asistencia necesaria para que --

por sí solas mejoren su condición social y económica.

Sector Privado

En el Sistema de Ahorro y Préstamo participa la iniciativa privada en la formación y administración de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo que son las instituciones que proporcionan el financiamiento. Finalmente participa la población en general, ya que es ésta la que deposita sus ahorros en el sistema.

Desde 1970 opera en El Salvador una institución privada sin fines de lucro, cuyo objetivo es fomentar la participación de capitales privados o de fundaciones en los programas tendientes a elevar el nivel social de la población de escasos recursos y en especial de aquellos sectores marginados del proceso de desarrollo económico.

Hay casos especiales, en que inversionistas privados desean participar en este proceso de solución a las deficiencias habitacionales; esta participación puede ser a través de instituciones públicas o privadas especializadas en vivienda o por medio de compañías constructoras, bienes raíces, financieras privadas, banco de tierras, etc.

Sector Externo.

Por último están las fuentes externas, que se han utilizado en los casos en que el financiamiento interno ha sido insuficiente. Los programas de desarrollo económico y social contemplan la participación de los recursos externos sobre todo en aquellos programas sociales donde la recuperación de la inversión resulta extremadamente lenta, aprovechando que en la mayoría de

os casos estos recursos vienen a plazos largos, intereses preferenciales y amplios períodos de gracia. Sin embargo, estos recursos tendrán que ser utilizados eficientemente con el objeto de que a cualquier institución favorecida le sirva para consolidar su situación económica.

CAPITULO V

FORMAS DE FINANCIAMIENTO

En el capítulo precedente se analizaron las diferentes fuentes y origen de los recursos financieros que se destinan a la atención del problema habitacional en nuestro país. En el presente capítulo se analizan las formas o mecanismos de financiamiento que utilizan las diferentes instituciones para atender directamente a los grupos familiares en lo referente a las adjudicaciones de créditos o directamente de las viviendas.

Analizando y clasificando en el Capítulo IV, los grupos de familias urbanas por niveles de ingresos mensuales se hace necesario definir la capacidad de pago mensual que cada uno de ellos tiene para pagar una determinada vivienda. En 1970 la DGECE llevó a cabo en nuestro país una encuesta que estudió los ingresos y gastos familiares mensuales ^{1/}; en ella se determinó que una familia urbana puede destinar aproximadamente un 25% de sus ingresos mensuales para el pago mensual de alquiler en una vivienda en arrendamiento simple o el pago de una cuota mensual de capital e interés para una casa adquirida con promesa de venta.

De este pago mensual, se puede inferir el valor de las viviendas, teniendo que considerar las condiciones y políticas de crédito con que generalmente trabajan las instituciones del sector en el proceso de la adjudicación de las mismas; tales políticas de crédito se refieren únicamente a viviendas en arrendamiento con promesa de venta y varían de acuerdo a la naturaleza

^{1/} MINISTERIO DE ECONOMIA. Dirección General de Estadística y Censos. "Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (familias menores a \$ 600.00 mensuales) en el área metropolitana. Dic. 1972". Edit. Mismo. Año mismo.

de la institución, al tipo de solución y usuario que se atiende. La iniciativa privada por lo general otorga estos créditos para viviendas al 10 1/2% anual y a un plazo de 15 años, sin embargo, el Estado a través de sus instituciones descentralizadas les concede al 6% anual y a un plazo de 20 años.

El siguiente cuadro ilustra las formas de financiamiento.

CUADRO N° 1

FORMAS DE FINANCIAMIENTO

Ingreso Mensual	Cuota por mes	Cuota máxima	Instituciones Públicas	Instituciones Privadas	Instituciones Marginal	Tipo de vivienda	Instituciones	Plazo	Intereses	Otros
Hasta 100	25	8.400	2.300	2.300	FUNDASAL OMCOM, FOCCO	Programas	Especiales			
300	75	10.000	6.800	6.800	Mínima	IVU FSV INPEP	20 años	6%		
600	150	20.000	13.500	13.500		FSV				
1.000	250		22.600	22.600		FSV				
1.500	375		34.000	34.000	Media	INPEP	15 años	8%		
2.000	500		45.200	45.200		FNV		10 1/2%		
2.500	625		56.500	56.500	Media	FNV				
3.000	750		67.800	67.800			15 años	10 1/2%		
3.000	830		75.000	75.000	Alta	BANCOS				
más 3.225	más 830		más 75.000	más 75.000		BANCOS				
hasta 5.000	hasta 1.500		hasta 150.000	hasta 150.000	Alta	OTROS	12 años	12%		
más 5.000	más 1.500		más 150.000	más 150.000						

Como se puede apreciar, los grupos familiares con ingresos menores a ₡100.00 mensuales, por su condición de marginadas no logran ser atendidas por las instituciones privadas y tienen que ser partícipes de programas especiales que promueve el Estado a través de sus entidades especializadas. Las soluciones que generalmente han venido produciendo el sector público han sido orientadas a los grupos familiares con ingresos menores a ₡ 600.00 mensuales y lógicamente deja sin atender los sectores altos. Según se observa en el cuadro anterior un grupo familiar a un mismo nivel de ingresos, la solución que le puede ofrecer al sector público es de mayor valor que una del sector privado; ésto se debe a que la inversión que realiza la iniciativa privada en vivienda se adjudican en condiciones de plazo e interés más desfavorables que en las instituciones públicas; un grupo familiar con ingresos mensuales de ₡ 300.00 que puede pagar hasta una cuota de ₡ 75.00 al mes le permite obtener una vivienda hasta ₡ 10.000.00 en las instituciones públicas y de hasta ₡ 6.800.00 en la empresa privada; igual situación se puede ver en los otros niveles de ingresos. A pesar que las condiciones de oferta del sector privado son menos halagadoras que las del sector público, para las familias les resulta más fácil obtener vivienda en las instituciones privadas que en el gobierno, debido a que las condiciones de operación para producir y adjudicar las viviendas tiene una mayor agilidad; sin embargo, en estas instituciones cuanto más bajos sean los ingresos mensuales de las familias, encontrarán mayores dificultades en la consideración de sus solicitudes.

Al lado del valor de las viviendas para cada uno de los niveles de ingresos familiares, se puede identificar que tipo de solución física es la que pueden

obtener; ya que éstas varían de acuerdo, no solo al valor de cada vivienda, sino a la institución que las produzca.

Clasificar los tipos de viviendas por su valor y por los niveles de ingreso de los usuarios es de suma importancia, ya que fácilmente se puede identificar la participación de las instituciones del sector en los programas de vivienda; cada una de estas instituciones deberá tener bien claro a que niveles poblacionales atenderán, esto podría permitirles hacer un mejor análisis del problema y darle una más adecuada atención. La tipificación de la vivienda, de acuerdo a su valor, nos determina que cuanto mayor sea su costo, la solución física es cada vez más completa habiendo un mayor uso del equipamiento urbano, servicios comunales, por lo que se logra tener una participación más activa de la familia en el proceso de desarrollo comunal: en la vivienda marginal se ubican las familias con los ingresos más bajos y viven en condiciones fuera de lo humano y al margen de la actividad económica social; la vivienda mínima comprende las familias cuyos ingresos están entre ₡ 100.00 y ₡ 600.00 al mes, pudiendo pagar una solución física más completa, de un valor aproximado de hasta unos ₡ 20.000.00, permitiéndoles a estos grupos participar del proceso de desarrollo y físicamente contienen los servicios indispensables para vivir y expandirse íntimamente. Los grupos familiares cuyos ingresos son mayores a ₡ 600.00, les permiten disfrutar de una vivienda físicamente completa de un valor arriba de ₡20.000.00 logrando satisfacer sus necesidades físicas y mentales y lo introducen al medio donde participa de la actividad comunal.

El objeto primordial para el presente trabajo, es el estudio de las fuentes de recursos financieros que en nuestro país se utilizan para atender --

as deficiencias habitacionales de la población de baja condición económica; estos grupos familiares son fundamentalmente aquellos cuyos ingresos familiares están comprendidos entre los ¢ 100.00 y los ¢ 600.00 mensuales, y que sus demandas de vivienda se refieren básicamente a una solución habitacional que cuente con los elementos básicos para habitarla: la vivienda mínima.

CAPITULO VI

LA PARTICIPACION DIRECTA DEL ESTADO

5.1 Generalidades

Se ha visto como el Estado es el principal responsable de buscar soluciones de los problemas sociales del país, por lo que deberá atender directamente las deficiencias habitacionales especialmente de los --- grupos familiares de escasos recursos; es por ésto, que deberá poner especial atención para utilizar de manera adecuada y eficiente los -- recursos públicos y privados en la solución de los desajustes socia-- les de la población. En esta dura tarea se hace imperante que el Esta-- do utilice todos los instrumentos y mecanismos posibles para canali-- zar los recursos necesarios para la solución de los problemas socia-- les.

La selección de estas fuentes de financiamiento deberá estar de acuer-- do a los estratos poblacionales que se pretenden atender, a la inter-- pretación del fenómeno como un problema socio-económico y a las polí-- ticas operacionales que como organismo rector de las políticas socia-- les y económicas, está obligado a emitir en beneficio de las mayorías.

La participación directa del Estado en el financiamiento de programas habitacionales es una obligación; tendrá que proveer un marco institu-- cional especializado dotado de una legislación eficiente, ágil y ac-- tualizada, para luego dotarlo de un mecanismo financiero que le per-- mita recabar los recursos suficientes para cubrir sus gastos operati

vos y sus programas de inversión, los cuales serán parte del programa general de inversión pública y deberán responder sistemática y ordenadamente a las deficientes condiciones habitacionales. Cualquier déficit económico que tengan estas instituciones, sobre todo en el financiamiento de sus programas de inversión, deberá ser atendido directamente por el Estado a través de sus presupuestos anuales y en los casos que amerite autorización para contraer préstamos o con instituciones internas dentro o fuera del sector que tengan una mejor situación económica.

El Estado salvadoreño ha venido participando directamente en la solución a nuestros problemas de vivienda; fue en el año de 1926 cuando a las puertas de la crisis económica mundial, por primera vez se le dió atención a este sector dando toda clase de facilidades a las compañías y sociedades para que se constituyeran con el propósito de --- construir las entonces llamadas "Casas Baratas"; este primer intento no tuvo los frutos esperados, sin embargo demostró al Estado la urgente necesidad de iniciar una acción directa que dió lugar a que el 24 de octubre de 1932 se creara la Junta Nacional de Defensa Social 1/, la cual tuvo a su cargo la construcción de las primeras viviendas --- (54 casas baratas en la Colonia Honduras). Esta institución de utilidad pública, también atenderá las deficiencias sociales en el sector rural por medio de los llamados programas de Colonización Rural, que no era otra cosa que la parcelación de grandes haciendas.

JUNTA NACIONAL DE DEFENSA SOCIAL. "Ley de Creación" Dec. Legislativo -- N° 48 del 28 de octubre de 1932. Rep. IVU. Año 1970.

Con el nombre de Junta Nacional de Defensa Social operó hasta el 4 -- de enero de 1943, que se convirtió en Mejoramiento Social, S.A. 1/, - con las mismas funciones que la anterior. Aquí se institucionalizó la participación del Estado en el financiamiento de programas habitacionales. A pesar que el Estado financiaba por completo las operaciones de la Junta de Defensa Social, la realidad fue que durante su período de acción no se lograron los resultados esperados y se pensó que había que introducirle una nueva modalidad al sistema, buscando por primera vez la participación del sector privado en el financiamiento de viviendas, a través de la Sociedad Anónima; lamentablemente este primer intento que tuvo el Estado de buscar nuevos métodos de financiamiento, no dió los resultados esperados y el 2 de mayo de 1945 se declaró inconstitucional la creación de Mejoramiento Social, S.A. 2/ que durante su efímera vida construyó únicamente 259 viviendas con -- un costo total de \$ 791.5 miles que fueron financiadas en su totalidad, por el Estado.

Al nuevo Mejoramiento Social se le dió una estructura legal en donde el Estado sería el único responsable de su gestión; esta nueva institución de derecho y utilidad pública funcionó hasta el 29 de diciembre de 1950 cuando se consideró que la atención al problema de la vivienda había que especializarla, creando el Instituto de Colonización

MEJORAMIENTO SOCIAL, S.A. "Ley de Creación" Decreto Leg. N° 115 del 4 de enero de 1943, Rep. IVU. Año 1970.

MEJORAMIENTO SOCIAL, S.A. "Ley de Creación" Decreto Leg. N° 70 del 10 de mayo de 1945. Rep. IVU. Año 1970.

Rural para atender las deficiencias del sector rural y el Instituto de Vivienda Urbana para que siguiera atendiendo la problemática urbana. Mejoramiento Social construyó únicamente 937 viviendas a un monto de ₡ 5.3 millones financiadas en su totalidad con recursos estatales.

2 La Participación Directa del Estado en El Salvador.

Instituto de Vivienda Urbana.

6.2.1 Aspectos Generales

El Estado consideró que Mejoramiento Social, debido a lo complejo y múltiple de sus actividades no estaba en capacidad de ejecutar con la eficiencia y diligencia necesaria, los programas tendientes a la solución de los problemas de vivienda a nivel nacional. Así, como una herencia de Mejoramiento Social nace el Instituto de Vivienda Urbana el 29 de diciembre de 1950, por medio del Decreto Legislativo 111, publicado en el Diario Oficial en esa misma fecha. 1/

Su objetivo principal, tal como lo dice el Artículo 2 de su Ley de Creación es "fomentar la provisión de viviendas urbanas, higiénicas, cómodas, y económicas para familias de escasos y medianos recursos. 2/ el origen y espíritu del artículo anterior está plasmado en el Art. 148 de nuestra Constitución, que "declara de interés social la construcción de viviendas y estable

INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. "Ley de Creación" Decreto Legislativo N° 111 del 29 de diciembre de 1950. Rep. IVU. Año 1970.

INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. "obra citada N° 1" Art. N° 2.

ce como una obligación del Estado procurar que un mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.

El capital del Instituto será según el Art. 9 de su Ley de --- Creación: "el mismo que a la fecha de vigencia de esta Ley corresponda a Mejoramiento Social y se acrecentará con las asignaciones o subsidios que anualmente le otorgue el Estado para el financiamiento de viviendas u otras inversiones de capital, y con los demás recursos que en otros conceptos se le otorga - al Instituto". De acuerdo a este artículo, el principal y único responsable del financiamiento de los programas habitacionales que se desarrollan es el Estado; sin embargo, el Instituto ha logrado en sus 26 años de vida, implementar mecanismos de - acción que le han permitido recuperar, aunque de una manera -- lenta y problemática, sus anteriores inversiones, permitiéndole una mínima base económica para financiar sus programas anuales de inversión y funcionamiento. También, de acuerdo a las - políticas generales del país, se ha logrado tener financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los cuales han sido complementados con préstamos internos provenientes de la Dirección General de Tesorería y del Banco Central de Reserva de El Salvador. Otra fuente de recursos que ha utilizado el -- Instituto, sobre todo en estos últimos años ha sido la venta - de valores o Bonos de la Vivienda, que se han utilizado sobre todo en las negociaciones de compra de tierra con particulares

y con Instituciones Autónomas del Estado. De una manera especial, y de acuerdo a las condiciones de los proyectos habitacionales, en algunos casos se ha logrado organizar las comunidades, aprovechando el trabajo directo de sus miembros en programas de ayuda mutua y esfuerzo propio. Como última fuente de financiamiento se ha tenido la participación voluntaria de particulares, a través de la colaboración directa y de donaciones sean éstas en dinero o especies (materiales, inmuebles, muebles, etc.)

De acuerdo al Art. 2-A de la Ley de Creación del Instituto, el costo de las viviendas producidas incluyendo el valor del terreno y sus mejoras, no excederá a ₡ 15.000.00 para las viviendas unifamiliares o para cada apartamento en los edificios multifamiliares. En base al texto original de la Ley, el Instituto ha desarrollado dentro de sus programas, especialmente, la construcción de viviendas unifamiliares en el Area Metropolitana de San Salvador y ocasionalmente en el interior del país. En el período 1956-1971 se desarrolló la construcción de apartamentos en edificios multifamiliares exclusivamente en el área de San Salvador, y un proyecto en Santa Ana.

Para atender las principales zonas marginales de San Salvador, Acajutla y Puerto El Triunfo, se desarrolló un tipo de solución habitacional buscando un desarrollo progresivo que consiste en un lote de terreno ya urbanizado, en el cual se ha construido un bloque sanitario. En estos últimos años, con la

idea de utilizar los recursos de la población se ha iniciado un programa de lote de terreno con todas las condiciones de urbanización, que se espera sea un mecanismo eficaz para contrarrestar la proliferación de colonias ilegales.

La adjudicación de las anteriores soluciones habitacionales, - tal como lo expresa la Ley en su Art. 2, dice que será las "familias de escasos y medianos recursos"; más adelante en el mismo Art. 2-B expresa que será condición indispensable que estas "familias carezcan de bienes inmuebles y que sólo cuenten con ingresos que provengan del trabajo personal de sus miembros. = Dos han sido los sistemas tradicionales de adjudicar las viviendas: a)

- a) Las adjudicaciones en propiedad por medio de contratos de arrendamiento con promesa de venta o venta a plazos, fomentando la formación de la familia legalmente constituida --- protegida por el bien de familia;
- b) El simple arrendamiento de las viviendas que se ha utilizado específicamente para apartamentos, en edificios multifamiliares. Previa adjudicación los grupos solicitantes tienen que cumplir con las exigencias socio-económicas del Comité Adjudicador.

6.2.2 Recursos Financieros

Varias han sido las fuentes de recursos que el IVU ha venido utilizando para financiar sus programas habitacionales y sus

gastos operativos de administración; para ésto, se ha valido - de distintos mecanismos o formas de financiamiento que le han permitido dentro de su marco legal e institucional, recibir -- y hacer uso de los aportes y desembolsos de tales fuentes.

El Estado ha sido el principal responsable de atender las de-- mandas anuales de recursos que periódicamente ha presentado el IVU para financiar sus inversiones y gastos administrativos. - Cada año el Estado de acuerdo a su programa general de inver-- sión pública, le asigna su participación anual a las inversio-- nes en vivienda, las cuales canaliza previa evaluación de la gestión institucional a cualesquiera de las instituciones espe-- cializadas en vivienda, dentro de las cuales al IVU por manda-- to de su "Ley de Creación" se le han asignado aportes periódicos cada año.

A partir del establecimiento de CONAPLAN en 1963 y con base en el "Primer Plan Bienal de Inversiones Públicas" se obtuvo dos préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales fueron garantizados totalmente por el Estado. Estos --- préstamos financiaron programas habitacionales específicos en cuyo desarrollo (estipulado en las cláusulas de los contratos de préstamo) demandaría recursos internos complementarios, --- que fueron obtenidos de préstamos con la Dirección General de Tesorería, el Banco Central de Reserva y aportes directos del Estado.

En dos ocasiones, el Estado, de acuerdo a las políticas mone--

tarias del Banco Central, autorizó al IVU para que emitiera valores, que llevarían el total aval del Estado y que serían collocados en operaciones financieras con particulares, con Instituciones Oficiales del Estado u otras pertenecientes al sector financiero del país.

Paralelamente a la ejecución de los programas habitacionales con desarrollo progresivo, se buscó la organización comunal para que los grupos familiares aportaran su trabajo en programas de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio, que se traduciría en aportes monetarios considerados para la adjudicación de la vivienda y el cálculo del crédito.

Es importante hacer mención a las recuperaciones de las inver-siones anteriores como una fuente periódica que ha venido uti-lizando el IVU en el financiamiento de sus operaciones. Las recuperaciones han resultado ser una fuente primaria y periódica de recursos, ya que en realidad es la base financiera de la -- Institución y el punto de partida en la asignación interna de recursos; es decir, son los recursos más seguros, con los que el Instituto cuenta como base para realizar sus operaciones.

Los aportes específicos de cada una de las fuentes de recursos que ha utilizado el IVU en el financiamiento de sus programas, se pueden ver claramente en el Cuadro N° 1: FUENTES DE FINAN--CIAMIENTO, en el cual se detallan estos aportes por origen de fondos y para cada uno de los años a partir de su creación en 1950.

De acuerdo al Cuadro N° 1, el IVU ha recibido en el período -- 1951-1976 un total de recursos de ₡ 191.4 millones provenientes de diversos orígenes y los cuales se han utilizado para el financiamiento de sus programas habitacionales.

Del total anterior, el Estado ha aportado recursos equivalentes al 54% del total de recursos disponibles, es decir una suma de ₡ 104.1 millones, los cuales se han recibido en concepto de subsidios presupuestarios que se han utilizado para sus programas habitacionales. En el período 1962-1970 se recibieron - dos préstamos del Banco Interamericano del Desarrollo por valor de ₡ 30.0 millones que equivalen al 15% del total de recursos obtenidos y cuyo destino era exclusivamente para programas de vivienda y una pequeña partida para asistencia técnica. La --- contratación de los anteriores préstamos obligaba al gobierno a hacer aportes adicionales con el objeto de que participara específicamente en estos proyectos. Ante esto en 1966 y 1967 - la Dirección General de Tesorería y el Banco Central de Reserva le hicieron préstamos por valor de ₡ 4.5 millones. Posteriormente en 1976 la Dirección General de Tesorería le otorgó un último préstamo por ₡ 1 millon como complemento a la inver-- sión de ese año.

En 1953 y 1969 se emitieron valores por un monto de ₡ 8.6 millones que fueron colocados al público y a instituciones oficiales de gobierno y de crédito. Estos recursos adicionales -- que representan el 4.5% del total de fondos se han utilizado

CUADRO N° 1

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE
VIVIENDA DEL IVU

Miles de ¢

ORTE DEL TADO	PRESTAMOS EXTERNOS	PRESTAMOS INTERNOS	BONOS	PROGRAMA AYUDA MUTUA	RECUPERACIO NES	TOTAL
3.340.0						8.340.0
7.420.0						7.420.0
0.210.2			5.250.0			15.469.2
0.610.6			750.0			7.360.6
0.820.8						8.820.8
0.874.6						5.874.6
0.875.9						6.875.9
0.366.7						5.366.7
0.371.7						4.371.7
0.371.7						4.371.7
0.871.7				15.8		5.887.5
0.734.5	1.477.2			13.3	1.535.7	8.760.7
0.728.3	5.957.3				82.7	8.768.3
0.479.9	3.879.7			92.6	568.3	7.020.5
0.766.9	2.197.5			140.0	2.222.2	12.326.6
0.500.0	3.055.8	3.400.0		13.7	369.9	9.339.4
0.000.0	4.547.7	1.100.0		86.7	4.144.3	10.878.7
751.6	3.028.2			295.5	3.209.5	7.284.8
528.4	3.249.1		70.0	210.5	3.025.7	7.083.7
100.0	2.623.6		292.9	74.2	1.817.0	4.907.7
500.0			74.1	137.0	1.849.4	2.560.5
--				89.0	4.012.8	4.101.8
800.0			750.0	27.4	4.224.2	5.801.6
500.0			1.500.0		3.535.7	5.535.7
0.500.0					4.330.3	6.830.3
0.100.0		1.000.0			6.973.7	12.073.7
0.132.5	30.016.1	5.500.0	8.687.0	1.195.7	41.901.4	191.432.7

en la construcción de viviendas bajo programas específicos.

A partir de 1961 se intentó organizar la comunidad y aprovechar su esfuerzo propio como un recurso que dinamizaría los programas de vivienda de la población de más bajos recursos. Con este propósito la comunidad usuaria de dichos programas aportó trabajo valorado en ₡ 1.2 millones.

Por último se tienen las recuperaciones anuales del IVU provenientes de programas de inversión en viviendas construídas anteriormente, tales como los programas de vivienda que realizó Mejoramiento Social, cuya recuperación se inició después del nacimiento del IVU. Estas recuperaciones han crecido anualmente a medida que los aportes de las otras fuentes se han venido aumentando. La suma a que ascienden estas recuperaciones es de ₡ 41.9 millones hasta 1976 que han llegado a ser el 22% del total de recursos aportados; éstas han servido fundamentalmente para reforzar el financiamiento del Estado en la construcción de viviendas y últimamente para el pago de los gastos administrativos y el pago a la deuda.

En resumen, se puede decir que ha sido el Estado la principal fuente de financiamiento de las operaciones del IVU; en el sentido que los aportes anuales se han invertido en programas habitacionales con cuyas recuperaciones ha contado anualmente, y hacen en conjunto más del 75% de los recursos con que ha dispuesto el IVU para estos 26 años.

6.2.2.1 Aportes del Estado

Desde el tiempo de Mejoramiento Social, el Estado ha constituido la principal fuente de recursos que ha tenido para financiar los diversos programas habitacionales dirigidos a familias de escasos recursos. En el Cuadro N° 1 se ha visto como a partir de 1950 los aportes estatales han constituido el 54% de los recursos con que se ha dispuesto para financiar sus actividades; sin embargo, la aportación de estos recursos no ha obedecido a ningún elemento técnico ni a una sistemática política de gobierno, lo que ha definido que tales aportes sean mayores en unos períodos que en otros.

Así, se puede apreciar que hasta 1967 los aportes anuales del Estado eran mayores que los de 1968 hasta la fecha y esto es causa de que para el primer período 1951-67, no solo se subsidiaban los programas habitacionales de inversión, sino que el Estado colaboraba a sufragar los gastos operativos de administración, gastos que en la década del 50 serán absorbidos por el Estado en su totalidad.

A partir de 1968, la intención del gobierno fue hacer del IVU una institución que por lo menos en sus gastos corrientes fuera autosufinanciable.

Si se analiza anualmente los montos aportados por el Estado se puede identificar 3 períodos definidos:

1° De 1951 a 1962. En este período el Estado aportó una suma

de ₡ 77.8 millones lo que significa que los primeros 12 -- años el Estado aportó el 75% de lo aportado para todos los 26 años; habiéndose recibido de parte del Estado, una cantidad promedio anual de ₡ 6.5 millones. Es importante considerar que los gobiernos hasta 1962 consideraron al IVU como - un instrumento político (en donde sus campañas se basaban - en un fuerte contenido de vivienda para los pobres); tal situación fue también determinante para que en este período - hubiera una mayor intervención del gobierno en la estructuración de los programas de vivienda.

2° De 1963 a 1970. Para este período la inversión que realizó el Estado en vivienda a través del IVU, se ve fuertemente disminuída. Pareciera que hay otra forma de interpretar -- los problemas habitacionales del país, que dieron como consecuencia la utilización de otras fuentes de financiamiento para los programas de vivienda. Es en esta época que se crea el Sistema de Ahorro y Préstamo que utiliza los ahorros del público; asimismo a nivel institucional es en este período que el BID le otorgó al IVU dos préstamos por -- ₡ 30 millones. Se podría interpretar las intenciones de la política estatal en el sentido de sustituir sus aportes periódicos a las operaciones del IVU con los recursos del --- Banco Interamericano.

Con el marco anterior el Estado aporta en este segundo periódico 1963-70 una suma de ₡ 14.5 millones que únicamente --

llegan a ser el 14% de los aportes totales que el Estado le ha hecho al IVU desde 1951. La anterior cantidad representa un promedio anual de $\$$ 1.8 millones que comparado con los aportes promedios anuales que realizó el Estado en el período anterior representa apenas un 28% de tales aportes. Asimismo es de gran importancia el hecho que estos recursos tendrían que ser utilizados como una colaboración del Estado para que el IVU realizara sus programas de vivienda y financiara sus gastos administrativos.

3° A partir de 1970 la política del Estado para con el IVU ha sido la de reducir fuertemente los subsidios a montos verdaderamente insignificantes (ver años 1970-71-72); pareciera ser que el Estado ha considerado que el IVU después de 20 años de labores ha logrado establecer un mecanismo de autosuficiencia de recursos económicos capaces de financiar por sí solo sus programas corrientes y de inversión. Hecho significativo es que a partir de ese año, ya no se le dió al IVU aportes para que sus gastos administrativos y los recursos provenientes del Estado se destinaron únicamente para complementar los programas de inversión. Durante estos últimos seis años, el Estado aportó al IVU la cantidad de $\$$ 8 millones que representa únicamente el 8.0% de los aportes totales. Las anteriores cifras significan que para los años de la presente década, el Instituto recibió en concepto de subsidio a los programas de inversión un promedio --

anual de ¢ 1.4 millones que es significativamente menor a los aportes promedios de los dos períodos anteriores.

Pareciera que el Estado ha dejado de tener interés prioritario en el IVU ya que en los años sucesivos a 1970 empieza a operar los programas de vivienda adjuntos a la Seguridad Social que trae como consecuencia el apareamiento del Fondo Social para la Vivienda (1973). Institución que atiende al sector poblacional de empleados de la empresa privada, población que es atendida también por el IVU; y que en dicho Fondo no sólo el Estado es el responsable del financiamiento de sus operadores, sino que hay participación obligada de los trabajadores y de la iniciativa privada.

En resumen se puede hacer un último comentario, y es el hecho, que pese a que el IVU ha recibido aportes del Estado por una suma de ¢ 104.1 millones en estos 26 años, no ha logrado establecerse una íntima correspondencia institucional que traiga consigo el establecimiento de una política general de inversión pública en este sector, ni los mecanismos técnicos necesarios e indispensables para atender eficientemente el problema de la vivienda para los sectores bajos de nuestra población.

6.2.2.2 Recursos Externos

A partir de la década de 1960 la Política General del Estado, fue buscar una mayor participación en la vida institucional del -

IVU no a través del financiamiento directo de sus programas de inversión (como en la década del 50); sino por medio de CONAPLAN y el control de la inversión pública, que trae como consecuencia el desarrollo de los métodos y procesos de captación de recursos externos provenientes de Bancos y Agencias Internacionales que buscan el Desarrollo de los países más atrasados en el procesos económico y social.

Es dentro de este contexto, que se vislumbrará los primeros elementos técnicos cuya principal meta era hacer del IVU una institución que se autoabasteciera de recursos económicos, para lo cual había que proporcionarle una fuerte suma de dinero que le serviría de base económica de sus futuras operaciones; por lo que a partir de 1961 se empezaron negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, para un primer préstamo de ₡ 15.25 millones y que derivó en un segundo préstamo en 1965 de otros ₡ 15. millones. Pareciera que la intención de los gobiernos que sucedieron a 1962 era claramente la de evadir sus responsabilidades constitucionales y las que la Ley de Creación del IVU le impone de velar directamente del financiamiento de los programas habitacionales dirigidos a la clase baja del país.

Es así, como en el período a partir de 1962 y hasta 1970, el BID le otorga al IVU desembolsos anuales por un promedio de ₡ 3.3 millones y que sumaban ₡ 30.016 millones que en el volumen total del financiamiento percibido era apenas un 16% pero -

que sin embargo vino a sustituir los aportes del Estado, que -- fueron escasos en este período. Fue en estos años donde el IVU ha logrado desarrollar en mejor forma sus programas habitacionales, años en los cuales se construyeron 12.203 soluciones habitacionales, habiéndose construido los principales Centros Urbanos dirigidos a la población de bajos recursos en el Area Metropolitana de San Salvador, siendo determinante para que creciente número de la población obrera de la nascente industria (años del desarrollo del Mercado Común Centroamericano) tuviera alojamiento cerca de las fuentes de trabajo; a pesar de todo no se - puede decir que toda la población obrera solucionó sus demandas habitacionales, prueba de ello es el aumento que en estos años de las colonias ilegales y de la zona de tugurios en la capital. Para estos años es también importante mencionar que los programas habitacionales que se implementaron fueron aquellos que llevaban implícitas altas densidades poblacionales, tales son los apartamentos localizados en edificios multifamiliares. La situación anterior, de que el IVU para estos años desarrolló en - mejor forma sus programas habitacionales se debió a que el BID estableció algunos controles para buscar el buen uso de sus reursos.

Otro punto de gran importancia es que el BID exigió un estudio detenido en los procesos administrativos del IVU, los cuales --- culminaron en una Reorganización Administrativa Interna, la que actualmente se encuentra en desarrollo y que se espera sirva para

ra actualizar algunos mecanismos y métodos administrativos.

Para la contratación de estos préstamos se realizaron previamente algunas investigaciones de la magnitud del problema habitacional del país; tales resultados aparecen en el Diagnóstico de los Primeros Planes de Desarrollo Económico y Social formulados por CONAPLAN. Además de estas investigaciones el IVU por primera vez formuló un programa de inversiones para años futuros, los cuales serían financiados conjuntamente con los recursos solicitados al BID y con recursos internos provenientes de los aportes del Estado y de las propias recuperaciones.

En general se puede decir que la intervención del BID en el IVU no sólo resultó favorable en el aspecto financiero, dotándolo de los recursos necesarios para llevar a cabo los programas habitacionales de la década de los 60; sino que paralelamente le obligó a realizar un replanteamiento general de sus mecanismos administrativos y a establecer cuadros técnicos indispensables en materia de vivienda que le favoreció la introducción y desarrollo de nuevas soluciones habitacionales que busca una mejor utilización de las tierras a través de mayores densidades poblacionales. Además se obligó al IVU a, que realizara estudios de investigación acerca de la magnitud del problema habitacional urbano en el país y a plantearse posibles soluciones a través de un programa de inversión a mediano plazo que sirve a la vez como un calendario de los recursos que provendrían del BID y de las otras fuentes para esos años. Se fomentó la reestructura

legal-administrativa, buscando una mejor y más ágil forma de operaciones y se introdujeron controles más modernos tanto en la realización de la obra como en los mecanismos financieros contables.

Pero quizás lo más importante está dado que para estos años es la época en que el IVU debido a sus compromisos con el BID ha realizado una mayor y más alta producción; habiendo comprobado que este tipo de exigencias un tanto aparte de lo político hace de su labor tener mejores resultados. Además comprobó que la afluencia de estos recursos no sólo le dió la oportunidad de realizar más soluciones habitacionales, sino de fortalecer sus patrimonios a través de los programas de reinversión de las recuperaciones, intentando formar cada año un monto de recursos capaz de liberarlo un poco de sus demandas de recursos para el futuro a través de una definida política institucional.

6.2.2.3 Recursos Internos.

Eventualmente el IVU ha utilizado otras fuentes de financiamiento para sus operaciones, sin que éstas lleguen a constituirse significativas. Estas otras fuentes, llamadas eventuales, por el hecho de carecer no sólo de una política financiera por parte del IVU sino de una intención sistemática que pueda asegurarse un financiamiento oportuno; han venido a constituirse en la salvadora de las urgentes necesidades financieras del IVU y no responden a una demanda de fondos concebida dentro de un programa habitacional definido.

El Banco Central de Reserva y la Dirección General de Tesorería han sido las fuentes de estos eventuales fondos y tales aportes se dieron en los años 1966, 1967 y 1976, haciendo un monto de -
₡ 5.5 millones que en el total de los recursos recabados apenas llega a ser un 3%.

La demanda que el IVU pudo haber tenido de estos fondos y precisamente para estos años, se debió a que para ese tiempo había que cumplir con las exigencias del Banco Interamericano de Desarrollo sobre todo en el fiel cumplimiento del programa de inversiones, el cual requería de aportes internos, los cuales tendrían que provenir del gobierno central o de los recursos propios del IVU.

Las condiciones de estos préstamos fueron en realidad ventajosas, para el IVU, ya que siendo un monto relativamente pequeño los plazos fueron de 10 años como máximo a un interés no mayor del 2% anual, y en algunos casos como los de la Dirección General de Tesorería hasta sin pago de intereses.

Los recursos de cada una de las anteriores instituciones fueron:

ron:	1966	1967	1976
Banco Central de Reserva	1.800.000.00	700.000.00	
Dirección Gral. de Tesorería	<u>1.600.000.00</u>	<u>400.000.00</u>	<u>1.000.000.00</u>
	3.400.000.00	1.100.000.00	1.000.000.00

Por lo general estos recursos se utilizaron en la compra de --

terrenos, ya que una de las condiciones de los préstamos del - BID era de que la adquisición de las tierras para los programas habitacionales se haría con recursos internos y éstos se considerarían como aportes nacionales; a excepción del último préstamo en 1976 que se destinó para ampliar el programa de inversión de ese año.

6.2.2.4 Emisión de Títulos - Valores

Dos han sido las ocasiones en que el IVU ha utilizado emisiones y ventas de títulos-valores o bonos de la vivienda - para el financiamiento de sus programas habitacionales, las -- cuales han contado con la autorización del Banco Central de Re-- serva, la aprobación de la Asamblea Legislativa y la garantía total por parte del Estado. La realización o venta de estos bo-- nos para ambos casos han sido la colocación directa por parte del IVU, primordialmente en instituciones nacionales de crédito, entidades oficiales autónomas y en casos especiales en algunas empresas privadas en pago de transacciones comerciales. Los recursos financieros provenientes de estas operaciones --- apenas llegan a ser de ₡ 8.6 millones que representa únicamente el 4.5% del total de los recursos financieros que ha tenido el IVU, sin embargo, la importancia de estos recursos está en su uso potencial, de tal manera que las emisiones de bonos se realicen de acuerdo a los lineamientos de la Política Monetaria -- ejecutada por el Banco Central de Reserva y la Junta Mone--

taria. Sin embargo es indispensable decir que hoy día estas --
emisiones de bonos han dejado de ser una fuente de financia---
miento para programas habitacionales dirigidos a los grupos fa
miliares de ingresos bajos; ya que el objetivo principal de es
tos bonos es recoger las inversiones de grupos con capacidad -
de ahorro e invertirlos en la producción de viviendas. Esto se
logra únicamente si los bonos que emiten estas instituciones -
resultan ser atractivos al público, especialmente si el inte--
rés a pagar está por arriba del interés que pagan los depósi--
tos bancarios a la vista; en la actualidad considero que bonos
que paguen abajo del 8% del interés anual no tienen ninguna --
perspectiva de colocación, ya que en el mercado financiero es--
tá la Cédula Hipotecaria que paga este mismo interés y cuentan
con un sólido respaldo económico, con prestigio y experiencia
de años.

Además hoy día se debe considerar el interés de los depósitos
a la vista y a plazo el cual va desde el 7 1/2% en cuentas de -
ahorro hasta el 12% a plazo. Por otro lado es en realidad impo
sible que cualquier institución que atienda este sector pobla
cional pueda pagar intereses como el de las Cédulas Hipoteca--
rias, ya que estas tendrían que cobrar al público por lo menos
un interés que cubra el costo financiero de los recursos, lo -
que resulta gravoso para los grupos familiares que son los que
realmente pagan estos costos; a menos que estas instituciones
reciban en estas operaciones subsidios por parte del Estado, -

con lo cual se podría programar estas inversiones como una parte de financiamiento.

Las dos experiencias ya mencionadas, que ha tenido el IVU en emisiones de bonos se han caracterizado como una fuente de recursos adicionales a los tradicionales aportes del Estado.

6.2.2.5 Programas de Ayuda Mutua.

Una de las condiciones del BID en sus contratos de préstamo para con el IVU fue, de que éste en los programas habitacionales financiados con sus recursos, destinara una parte de ellos para la producción de viviendas por el Sistema de Ayuda Mutua o Esfuerzo Propio (Préstamo N° 27 una suma de 460 viviendas y con el préstamo N° 108 un total de 939 viviendas, que hacen un total general de 1.399 unidades), que consiste básicamente en la utilización de la mano de obra de los grupos familiares de la comunidad, ésto requiere de un alto grado de organización comunal por parte de los investigadores sociales y de una definida asistencia técnica, por parte del IVU. Los grupos familiares organizados aportan trabajo en el proceso de la construcción, el que es contabilizado por el IVU y posteriormente tomado en cuenta en el valor de la adjudicación, es decir que éstos ayudan a financiar sus viviendas aportando parte del componente que en mano de obra tienen estos proyectos habitacionales. Los resultados financieros de estos aportes en mano de obra que hace la comunidad al IVU han sido:

Programa	N° soluciones habitacionales	Aporte M. de Obra.Comunidad	Costo Total de Proyectos	% de Participación
Ordinario	63	∅ 29.187.52	∅ 320.224.07	9.1
27-TF/ES	460	232.646.92	2.354.995.89	9.9
108-TF/ES	1.357	654.802.95	6.637.809.84	9.9
Reinversión	546	279 102.63	2.527.635.34	11.0
Total	2.426	∅1.195.740.02	∅11 840.665.14	10.1

El desarrollo de estos programas de Ayuda Mutua fue utilizado por el IVU como una modalidad o sistema de construcción durante los años de 1961 a 1974, habiéndose construido bajo este sistema un total de 2.426 soluciones, que sobrepasan a las exigencias del BID. El aporte que hace la comunidad organizada en concepto de mano de obra asciende a ∅ 1.2 millones que representa un 10.11% del costo total de las obras realizadas por este sistema y si consideramos que el estandar del valor de la mano de obra utilizada en la construcción de este tipo de proyectos llega a ser más o menos el 40% del valor total, se puede decir que la cuarta parte del total de la mano de obra necesaria en estos proyectos fue un financiamiento convertido en aporte de trabajo organizado por la comunidad.

La realidad es que las experiencias que el IVU ha logrado utilizando el sistema de Ayuda Mutua, no se puede cuantificar ya que por un lado se capitaliza la mano de obra de la comunidad y por el otro se hace incurrir en costos por la asistencia ---

técnica, pero habrá que incorporar el beneficio social que dejan los sistemas de organización comunal que tan indispensables resultan en el proceso del desarrollo social y superación de la comunidad.

6.2.2.6 Recuperaciones

El proceso de recuperación de las inversiones ha producido en el IVU un volumen de recursos financieros que ascienden a \$ 41.9 millones equivalente al 22% del total de los recursos institucionales recaudados desde 1950; ésto ha permitido tener una base económica para los programas anuales de inversión y no depender en la totalidad de los aportes e intenciones del Estado, asimismo en estos últimos años el IVU ha podido hacerle frente a la totalidad de los gastos corrientes, administrativos de funcionamiento.

Las inversiones en este tipo de vivienda por la naturaleza de la población usuaria y por el alto contenido social implícito, no permite una acelerada recuperación de las mismas, ya que en los créditos otorgados están contemplados cuotas bajas, intereses mínimos y plazos largos.

Se puede deducir que las dos formas que el IVU ha venido utilizando para fortalecer sus propios recursos financieros a sus propias fuentes de financiamiento han sido por un lado el incremento gradual y lento de la Cartera de Préstamos y por otro, el pequeño programa de vivienda en arrendamiento simple. Si bien es cierto que el tomar como política el fortalecimiento

de la Cartera de Préstamos fomenta la propiedad de la vivienda éste implica el hecho que el IVU recupere su inversión en un período de 20 años, lo que hace incurrir al adjudicatario en desembolsos mayores que si se tomara como una política alternativa, el fortalecer los programas de vivienda para adjudicarse en arrendamiento simple, en el cual el IVU puede recuperar la inversión en períodos considerablemente mayores, probablemente sin más costos financieros (usando los aportes o subsidios estatales) permitiendo cobrar bajos alquileres, que comparados en el caso anterior los adjudicatarios podrían hacer uso de las mismas viviendas, los servicios básicos y del equipamiento comunal a un costo bastante menor; y a la vez que permite al IVU y al gobierno central, introducir proyectos de zonificación y renovación urbana en beneficio del Desarrollo Regional y readaptación de la población al medio.

Por otro lado no se puede dejar de considerar el hecho que el IVU cobre en su Cartera de Préstamos intereses del 6% y 7%, implicando esto una tasa de interés subsidiada, ya que si consideramos el interés bancario y comercial actual del 12%, resulta una disminución considerable en los recursos del IVU en beneficio de los grupos familiares usuarios de baja situación socio-económica. La actual cartera de préstamos ^{1/} le representa al IVU en conceptos de intereses devengados al 6% de interés anual una cantidad de más o menos ₡ 3 millones por año, suma

^{1/} La Cartera de Préstamos a 1976, ₡ 63.927.641.60.

suma que sería considerablemente mayor si se estuviera cargando el interés bancario o comercial; esta cuantía es también el monto del subsidio indirecto que hace el Estado a los grupos familiares usuarios por su condición social y económica.

En este marco, es claro que el IVU maneje sus ingresos propios provenientes de las recuperaciones de inversiones anteriores bajo dos programas. El Presupuesto Corriente, cuyos ingresos principalmente provenientes de los intereses devengados por su cartera de préstamos, más los alquileres de las viviendas adjudicadas en arrendamiento simple, y el Presupuesto de Capital, representado por las recuperaciones de capital de estas inversiones. Los aportes del Estado se hacen diferenciando estos presupuestos si su destino es subsidiar los gastos administrativos a los programas habitacionales, respectivamente. Los ingresos corrientes tendrán que ser suficientes para los gastos administrativos y el costo financiero de los recursos obtenidos y los ingresos de capital servirán para nuevas inversiones en viviendas, esto no implica que todos los ingresos corrientes se destinarán para gastos corrientes, por el contrario cualquier remanente positivo servirá para fortalecer los programas habitacionales y cualquier déficit representará una disminución en las inversiones en vivienda.

Por último es importante analizar como el IVU no ha recuperado todas sus inversiones anteriores, ya que tradicionalmente las viviendas se han venido adjudicando a su costo de producción -

sin incluir todos aquellos gastos indirectos administrativos necesarios e indispensables para su producción, además la determinación del costo de estas viviendas no ha incluido los gastos financieros de los recursos necesarios para las inversiones, de lo que ha resultado una disminución considerable del costo real de las viviendas y por consiguiente en las recuperaciones propias del IVU.

6.2.3 Inversiones

En el numeral anterior, hemos analizado las diversas fuentes de recursos financieros con que ha contado el Instituto para hacerle frente a sus programas de inversión, sus gastos administrativos y sus obligaciones. Sin embargo, consideramos de importancia hacer también un análisis de los resultados, que en materia de producción de viviendas ha tenido el IVU durante 26 años de gestiones.

La producción habitacional del IVU en el período 1951-74 ha sido de 22.881 soluciones habitacionales, a un costo total de ₡ 144.7 millones distribuidas en las principales ciudades del país, de las cuales el 75% del total de unidades se ha construido en el Área Metropolitana de San Salvador. De manera tradicional el Instituto ha destinado la mayor parte de sus recursos a la construcción de viviendas unifamiliares, habiéndose construido 13.984 casas a un costo de ₡ 93.4 millones. Para los años de 1956 a 1971 se produjeron 6.628 apartamentos en edificios multifamiliares a un costo de ₡ 48.47 millones la

producción de los apartamentos se implementó en los años donde se produjo los desembolsos de los préstamos del BID. A partir de 1972 se desvió la atención del Instituto a la construcción de soluciones habitacionales de más bajo costo que las casas y los apartamentos y de ese año a 1974 se han construido 669 lotes con bloques sanitarios (lote con servicio) y 234 lotes urbanizados, ambas soluciones a un costo total de Q1.01 millones con estos nuevos tipos de soluciones habitacionales se pensó llegar a las familias de niveles económicos más bajos, buscando su participación en el desarrollo de la vivienda. Para los años de 1965-66, excepcionalmente el IVU construyó - - 1.366 cabañas de emergencia a un costo de Q 1.85 millones las cuales se adjudicaron a las familias damnificadas del terremoto sufrido en San Salvador el 3 de mayo de 1965.

En el Cuadro N° 2 "PRODUCCION HABITACIONAL", se pueda ver --- claramente cual ha sido las unidades habitacionales producidas por el IVU hasta 1976.

La construcción de viviendas unifamiliares a lo largo de es---tos 26 años no presenta mayores variaciones, habiéndose producido un total de 13.984 unidades, correspondientes al 61% de - la producción institucional. El promedio anual de construcción de estas viviendas unifamiliares ha sido aproximadamente 540 - viviendas. La construcción de estas viviendas no ha obedecido a ninguna política de acción institucional, sino más bien que este es el tipo de solución habitacional que ha demostrado tener más aceptación o demanda de los grupos familiares.

A partir de 1956 y hasta 1971 se construyó como una nueva solución habitacional los apartamentos en edificios multifamiliares de cuatro pisos, habiéndose producido en estos años un total de 6.628 apartamentos, siendo el 29.0% del total de soluciones producidas.

En la producción de estos apartamentos se observan dos períodos bien definidos; el primero de 1956-1962, en el cual se construyeron un total de 1.844 apartamentos a un promedio de aproximadamente 263 unidades por año; los cuales se adjudicaron a familias de escasos recursos en arrendamiento simple; el segundo, a partir de 1965 hasta 1971, en donde ya intervienen el financiamiento externo y el apoyo del Estado por medio de CONAPLAN, construyéndose un total de 4.784 apartamentos a un promedio anual de aproximadamente 683 unidades, adjudicadas en propiedad, de acuerdo a la Ley de Propiedad Horizontal.

Los años de 1965 a 1966, por mandato y con financiamiento del Gobierno Central en algunas zonas del área metropolitana de San Salvador 1.366 cabañas, las cuales se adjudicaron, bajo un programa de arrendamiento simple de bajas cuotas (¢ 5.00 y ¢ 10.00 por mes) a los grupos familiares damnificados del terremoto del 3 de mayo de 1965.

A partir de 1972 la intención del gobierno fue que el IVU empezara a atender los sectores poblacionales de más bajos ingresos, aprovechando los recursos humanos de estas familias, así a partir de entonces se iniciaron los programas habitacionales

CUADRO N° 2
 PRODUCCION HABITACIONAL
 (Unidades Habitacionales)

Año	Casa	Apto.	Cabaña	Lote con servicio	Lote Urbanizado	Total
1951	992					992
2	525					525
3	921					921
4	190					190
5	143					143
6	254	372				626
7	194	284				478
8	275	306				583
9	127	200				337
60	100	224				324
11	266	272				540
2	315	184				500
3	1.020					1.820
4	460					460
5	1.228	648	1.178			3.054
6	250	1.216	188			1.654
7		664				864
8	386	1.040				1.426
9	823	568				1.391
70	794	240				1.034
1		208				208
2	652			93		745
3	792			291		1.083
4	734			25		759
5	762			260	234.	1.256
6	968					968
Total	13.964	6.525	1.366	669	234	22.881
%	61.1	28.9	5.9	2.9	1.0	100

FUENTE: INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. 'Informe de la Vivienda', 1976.
 Edit. Mismo. Año mismo.

de Desarrollo Progresivo, habiéndose construido 669 lotes urbanizados, con bloques sanitarios y 234 lotes únicamente urbanizados que llegan a ser el 3.0% de la producción total.

Los primeros de ellos fueron construidos con un programa de mejoramiento comunal en las principales zonas marginales de las áreas urbanas y las segundas están siendo construidas en algunas de las ciudades del interior del país.

En resumen la producción habitacional del IVU, no ha obedecido a una sistemática política de vivienda, sino que ha dependido del volumen de recursos financieros con que se ha contado para cada uno de los años de operación.

Por otra parte, en el Cuadro N° 3 "PROGRAMA GENERAL DE INVERSIONES", podemos claramente seguir cuál ha sido la conducta de las inversiones del Instituto para cada uno de los años y por cada tipo de soluciones habitacionales.

Las inversiones en vivienda unifamiliar representan un 65% de las inversiones totales, llegando a ser de ₡ 93.4 millones si relacionamos este monto invertido con las unidades construidas podemos tener el costo promedio de cada vivienda, el que para este caso nos resulta de aproximadamente ₡ 6.600.00 para cada casa.

Con respecto a los apartamentos, se han invertido ₡ 48.47 millones que llega a ser el 34% de la inversión total, resultando de cada apartamento con un costo promedio de ₡ 7.300.00 aproximadamente.

CUADRO N° 3

INVERSIONES REALIZADAS POR EL IVU 1951-1976

Miles de ¢

Año	Casa	Apto	Cabaña	Lote con servicio	Lote Urbanizado	Total
1951	5.982.7					5.982.7
2	3.176.2					3.176.2
3	10.090.9					10.090.9
4	1.193.7					1.193.7
5	328.0					328.0
6	1.726.0	2.781.0				4.507.0
7	1.124.2	2.333.9				3.458.7
8	3.077.5	2.611.1				5.687.6
9	1.367.2	2.100.9				3.468.1
60	998.3	2.194.0				3.192.3
1	2.620.1	2.327.7				4,947.8
2	2.745.6	1.766.2				4.534.0
3	9.085.5					9.085.5
4	2.223.1					2.223.1
5	6.025.6	4.136.5	1.470.6			11.632.7
6	2.224.6	8.030.2	360.9			10.535.9
7		6.077.2				6.077.2
8	2.106.4	7.144.1				9.250.5
9	3.303.2	3.668.8				7.172.0
70	4.084.0	1.714.6				5.798.6
1		1.368.5				1.368.5
2	3.213.8			158.9		3.372.7
3	4.216.7			630.0		4.849.4
4	4.513.7			34.8		4.348.5
5	6.971.7			160.0	27.4	7.159.1
6	10.771.6					10.771.6
	93.393.9	48.475.6	1.851.9	934.4	27.4	144.732.7
	64.5	33.5	1.3	0.7	0.0	100.0

En soluciones habitacionales con desarrollo progresivo de la comunidad, se han invertido un monto de \$ 1.01 millones que apenas equivale al 1% de la inversión realizada, estas soluciones tienen un costo promedio de \$ 1.000.000 aproximadamente. Este tipo de soluciones habitacionales es solo la base física para que la familia pueda desarrollarla de acuerdo a sus posibilidades y recursos económicos.

En resumen, podemos volver a decir, que la inversión que ha realizado el IVU a lo largo de estos 20 años, ha sido dependiente del volumen de recursos con que se ha contado para realizar sus operaciones anuales.

6.2.4 Proceso de Adjudicación

El proceso de adjudicación en el IVU tiene su espíritu legal en el Art. 2 de su Ley de Creación, cuando literalmente dice "que construiré viviendas para familias de escasos recursos"; más adelante en el Art. 2-b, de esa misma Ley, se establece que "las unidades se adjudicarán a familias que carezcan de bienes inmuebles y que sólo cuenten con ingresos que provengan del trabajo personal de sus miembros. Si los ingresos de un adjudicatario o arrendatario de viviendas aumentan de manera notable, se reducirá racionalmente el plazo estipulado, y en consecuencia, aquel estará obligado a pagar cuotas superiores a las originalmente estipuladas. 1/

Difícil situación ha sido interpretar la parte subjetiva de

1/ INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. 'Obra Citada N° 4', Art. N° 2-b.

los anteriores artículos, sin embargo, ante la dificultad de aplicar una adecuada política de adjudicación, el Instituto ha venido desarrollando sus modelos teóricos en la selección de las familias y atención en la adjudicación de viviendas. Tradicionalmente se ha venido trabajando con el criterio de que grupos familiares con escasos y medianos recursos, generalmente se trata de aquellos estratos poblacionales cuyos ingresos mensuales oscilan entre los \$ 100.00 y \$ 600.00 considerando que son estos grupos los que están en una relación directa con la naturaleza y costo de las viviendas producidas.

A partir de 1970, se estableció un sistema de calificación de las solicitudes, que consistían en cuantificar las principales características socio-económicas de los grupos familiares solicitantes, este estudio calificaría el ingreso familiar la estabilidad del trabajo el actual pago de vivienda posibilidad de prima lugar de origen del grupo condición cultural de la familia con respecto a la solución por adjudicar situación jurídica del grupo y otras, los cuatro primeros elementos representan aproximadamente el 75% del puntaje. Lamentablemente la realidad del estudio socio-económico ha sido diferente, el sistema de calificación anterior no ha sido puesto en práctica de manera efectiva, y al igual que los años atrás a 1970 la selección de los grupos familiares por adjudicarles ha sido objeto de un estudio socio-económico que realiza un equipo de investigación social, al cual por haber carecido de políticas especiales ha basado sus criterios en los conocimientos teóricos

y elementos subjetivos para cada uno de los casos. Es importante dejar bien claro que los sistemas de selección de estos grupos familiares se ven fuertemente intervenidos por los elementos políticos y personales, tanto de los servidores del gobierno como de los funcionarios, ejecutivos y directivos del IVU. La falta de una adecuada política de adjudicación, que comprenda una eficiente selección de los grupos familiares, ha incidido directamente en el proceso de la administración de la vivienda repercutiendo de manera directa en el proceso de la recuperación de la inversión. A diciembre de 1975 el valor de la mora había ascendido a \$ 25.207.51 que correspondía a 12.980 adjudicatarios equivalente al 30.8% de estos usuarios; tal vez la situación anterior no sea alarmante si se considera únicamente el monto de la mora en relación al total de la cartera de 63.9 millones, pero sí es bien importante hacer notar que el número de casos morosos es casi la generalidad. Esto se debe no sólo a problemas de adjudicación, sino a las formas legales de los contratos que permite a los adjudicatarios llegar hasta 3 meses de mora (llamada mora legal), el número de casos morosos hasta de 3 meses es de 8.750, que corresponde al 76% del total de cuentas en mora.

Las formas jurídicas de adjudicación se encuentran establecidas en la Ley sobre Contratos del Instituto de Vivienda Urbana Decreto Legislativo N° 1400 del 25 de mayo de 1954 el cual ha venido modificándose a lo largo de estos años 1/. El

1/ INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. Ley de Contratos Decreto Legislativo 1486 del 25 de mayo de 1954, Rep. IVU Año 1970. Art. N° 2.

Art. 2 de dicha Ley establece claramente estas formas cuando - literalmente dice: 'Los contratos a que se refiere esta Ley - se celebraron de acuerdo con la legislación común, con el régimen legal del Instituto y con las disposiciones que dicte la Junta Directiva del mismo. El Instituto no podrá hacer entrega material de ninguna vivienda sin que medie adjudicación de la Junta Directiva y sin haber formalizado previamente un contrato de 'ARRENDAMIENTO CON PROMESA DE VENTA' o 'DE COMPRA-VENTA', que acredite los derechos y obligaciones de las partes'.

El mismo Art. 2 en su inciso tercero señala el plazo permitido y las tasas e interés que puede adjudicar el IVU. 'El plazo de los contratos de arrendamiento con promesa de venta y de venta a plazo será de 20 años, pero no se podrá ampliar hasta 30 años, cuando el Instituto lo estime conveniente, para una determinada zona en atención a circunstancias socio-económicas. El interés que deberán pagar los adjudicatarios de vivienda -- sobre saldos será del 6% hasta el 12%. La Junta Directiva del Instituto fijará el tipo de interés, tomando en cuenta principalmente las condiciones en que se hubieren obtenido los fondos para la construcción de las viviendas.^{1/}

Es importante hacer notar la intención del legislador de hacer depender la tasa de interés de adjudicación al interés de la fuente de financiamiento. La tradición del proceso de adjudicación ha sido otorgar contratos hasta por un plazo de 20 años y

^{1/} INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. Obra citada N° 13 .

a un interés del 6% sobre saldos deudores.

La adjudicación es que se hacen por el sistema de compra-venta a plazos, son gravados por la Institución Jurídica del 'BIEN DE FAMILIA', el que establece que el inmueble adquirido en esta calidad ni puede enajenarse arrendarse, gravarse embargarse mientras esta en vigencia el 'BIEN DE FAMILIA'. La calidad del bien familiar que grava un inmueble, durará 20 años que se contarán a partir de la fecha de otorgamiento de la Escritura por la cual se formalizó la vinculación. Las Regulaciones del Bien de Familia están dadas por Decretos 632 de fecha 12 de septiembre de 1950 y su objetivo primordialmente es, el velar por la familia de bajos recursos. 1/

Otro elemento importante en la selección de adjudicatarios es el monto de la prima que pueden ofrecer, cobrándose generalmente el 10% del valor de venta del inmueble por adjudicarse. El proceso de cobranza lo hace el Instituto por medio de cuotas fijas de capital e interés y una vez establecidas estas cuotas la acumulación de los intereses no está en o los movimientos de los saldos en el tiempo vale decir que si hay una cuota morosa, se le aplica a la cuota anterior sin recargo alguno de intereses.

Es importante dejar bien claro que la intervención política del gobierno central no sólo ha sido en la sección de los adjudicatarios, sino que también por medio de su acción, ha preten

1/ INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. Ley del Bien de Familia. Decreto Legislativo N° 632 del 12 de septiembre de 1950. Rep. IVU. Año 1970.

dió que la adjudicación se haga al valor o costo de las viviendas y en muchos de los casos ha dispensado el cobro de elementos de costo de alto valor (Urbanización, valor del terreno etc). Esta situación ha generado que la población se haya acostumbrado a obtener viviendas cuyo precio de venta inclusive está por debajo del costo real, además de hacer incurrir al Instituto Inversiones que nunca se recuperarán. Lo anterior es importante si se considera que esta situación se ha dado generalmente en San Salvador y en viviendas construidas con interés político (Colonia Centroamérica, Colonia Libertad, etc.). Habrá que recordar que a los viviendas del IVU en un tiempo se les llamó 'casas baratas'. Lo anterior también ha incidido directamente en las recuperaciones de las inversiones que el IVU ha venido realizando, obligándolo en casos a ir reduciendo permanentemente sus aportes de recursos propios.

La demanda efectiva que permanentemente ha tenido el IVU, ha sido imposible de atender y es por la adjudicación de viviendas ha estado en función directa de la Producción Institucional de Viviendas, la cual como ya se ha visto, ha respondido a la afluencia de recursos que ha tenido el IVU. A título de ejemplo, en la actualidad el número de solicitudes de viviendas que tiene vigentes el Servicio Social para todos los programas habitacionales en proceso, más de los \$ 45.000.00 que comparadas con la producción habitacional por adjudicarse, es realmente una poquedad y motivo para activar la producción de viviendas para este sector de la población.

Por último es importante hacer una observación referente a las viviendas que le permiten al IVU poder atender aquellos sectores poblacionales de más bajos ingresos, a través de cuotas bajas de alquiler. Por otra parte le permite al IVU poder desarrollar programas de Renovaciones Urbanas en las partes más antiguas de las ciudades y aprovechar los servicios y equipamiento con que ya cuentan estas zonas.

6.2.5 Conclusiones.

A lo largo del presente capítulo se han analizado las diferentes formas o mecanismos de participación directa que toma el Estado frente a los variados y difíciles problemas que presenta el financiamiento de los programas habitacionales dirigidos a los grupos familiares de escasos recursos económicos. Este tipo de participación directa del Estado, se ha venido realizando en nuestro país.

A partir de 1950 el IVU ha sido el principal organismo para atender los problemas de vivienda de este sector poblacional y la entidad que ha canalizado los recursos que el Estado ha destinado a la solución de las deficiencias habitacionales del país. La respuesta habitacional del IVU no ha sido satisfactoriamente ante la magnitud del problema, ya que los diferentes gobiernos han carecido de una definida política de inversión al sector lo que ha venido obligando al IVU a formar sus programas habitacionales cada año, sin que éste permita establecer una adecuada y sistemática al mediano plazo de las inversiones.

Ante esta carencia de una Política Nacional de Vivienda y básicamente del establecimiento de una base financiera para la institución, ha obligado a que la producción habitacional del IVU y sus programas anuales de inversión, dependan básicamente y exclusivamente de los recursos financieros que se obtengan para ese año, esto ha definido situaciones en donde la producción de vivienda para algunos años ha sido mayor para otros períodos, a consecuencia de una afluencia mayor de recursos. En general se puede decir que si el IVU no ha logrado con su producción de viviendas solucionar los problemas habitacionales de este sector poblacional o tan siquiera contener el creciente déficit habitacional del mismo estrato poblacional en estudio, esto se ha debido fundamentalmente a que el Estado como principal responsable de financiar sus programas habitacionales no ha logrado dentro de su marco de trabajo, dotar al IVU de los recursos necesarios y suficientes para la atención del problema, o también no ha logrado establecer los mecanismos institucionales y administrativos para que el IVU por sí solo busque en las diferentes fuentes de recursos la solución a sus demandas financieras.

Dentro de nuestra realidad nacional, en donde la masa poblacional presenta características económicas deficitarias, las cuales por su misma condición no tienen por sí solo poder de solución a sus demandas, ni capacidad de pago que le permita garantizarle a la empresa privada inversiones que ésta podría realizar en programas de viviendas de interés social. Por lo que el

Instituto se ha visto obligado a trabajar con créditos a largo plazo y a intereses subsidiarios (en relación al mercado financiero), con el objeto que los grupos familiares puedan por medio de cuotas bajas ser propietarios de su vivienda. Estos bajos intereses y la lenta recuperación de los créditos no le ha permitido al IVU tener una rotación y movilidad aceptable de sus recursos, de manera que le permita fortalecer sus recuperaciones, con el objeto de destinarlos a futuras inversiones en vivienda, y si consideramos la importancia que en el financiamiento de las operaciones del Instituto han tenido las recuperaciones de las inversiones anteriores, se puede fácilmente cuantificar los recursos adicionales que podrían haberse destinado a mayores construcciones habitacionales. Es también indispensable reconocer el hecho que el IVU no ha logrado por sí solo o por medio de los organismos estatales centrales, establecer vínculos de planificación integral con las instituciones, también de gobierno, especializadas en la dotación de servicios básicos y del equipamiento comunitario que le es indispensable a la vivienda, esto ha obligado al IVU a destinar sus escasos recursos en obras de infraestructura que claramente son obligación de otras entidades y que al realizarlos el IVU está dejando de atender sus obligaciones primordiales.

Otra conclusión importante es el hecho que el Estado le ha permitido al IVU hacer uso de otras fuentes de recursos, sean éstas de origen externo o interno, en los períodos donde la política de gobierno ha sido orientar sus recursos económicos ha-

cia otras actividades más productivas, pero que sin embargo es en estos períodos donde se da en la Institución cambios en los niveles tecnológicos y en los cuadros administrativos, los cuales formulan programas de inversión para el mediano plazo, obligándose al IVU a realizarlos y canalizarlos todos los recursos obtenidos. Esta poca dependencia económica del estado le permitió al Instituto a tener un poco de más independencia en la formulación de sus programas habitacionales o en sus gestiones administrativas.

En resumen podemos concluir que pese a que el IVU ha canalizado recursos financieros de diferentes fuentes, sean estos recursos provenientes directamente del Estado o contratados a través de él, sin embargo no se puede decir que han sido suficientes para atender las crecientes demandas de viviendas de este grupo poblacional muestra de ello es que el déficit habitacional de estas familias siempre es creciente.

Por otro lado los mecanismos institucionales que ha utilizado el IVU no han sido los suficientemente eficientes para suponer el mejor uso o el más adecuado destino de los recursos obtenidos. Todas estas deficiencias institucionales-administrativas se hacen más complejas si se considera que el sector poblacional para atender es el de mayor número de familias por lo que demanda de una mayor eficiencia y racional uso de los recursos. Por esta razón es que consideramos de gran importancia las investigaciones prácticas que se han realizado en lo que se re-

fieren a la vivienda en alquiler, ya que en definitiva la solución al problema de la vivienda no es la propiedad de éstas, - sino el uso de sus servicios y de su equipamiento; esto permitiría al IVU atender el sector poblacional de más bajos recursos económicos.

CAPITULO VII

PROGRAMAS DE VIVIENDA ADJUNTOS A LA SEGURIDAD SOCIAL

7.1 Aspectos Generales de la Seguridad Social.

El actual sistema de economías de mercado caracterizó a los siglos -- XIX y XX por la realización del trabajo bajo una relación de dependencia, lo cual dió por resultado que la creciente población de trabajadores urbanos dependieran en el orden económico-laboral de unos pocos empresarios. Esta situación contribuyó a la formación de grupos sociales e sindicatos de trabajadores que dieron lugar al surgimiento de -- variadas doctrinas políticas que trataron de explicar este fenómeno -- que venía provocando malestares sociales y desigualdades económicas, a la vez que se proponía diversas soluciones al problema.

Los movimientos de estos obreros organizados en gremios provocaron: huelgas, acciones clandestinas, atentados, participación en grupos políticos, etc., y dieron como resultado que primeramente el Estado y -- luego los empresarios se dieran cuenta que había necesidad de atender las demandas o inquietudes sociales de estos grupos, y así surge el -- derecho del trabajo, las regulaciones sindicales, la seguridad social y toda una serie de regulaciones formales, tendientes a suavisar las relaciones obrero-patronales

La Seguridad Social, se puede definir como "el conjunto de elementos o normas de orden público. que en un medio digno de libertad, prote-- gen a la sociedad, la familia y al individuo de las contingencias normales o fortuitas, tales como la vejez, la muerte, la incapacidad, --

las enfermedades, el nacimiento, el matrimonio, la maternidad, el parto forzoso, la educación, la vivienda y otros. En general se trata de preservar el bienestar y la justicia social de los pueblos' 1/. La -- Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942 expresó que: "La Política de Seguridad Social en América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo, y a mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y a distribuir las equitativamente, a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y familiares 2/; ya en esta primera conferencia se definieron los elementos básicos de -- acción y se incluyeron en los beneficios de la seguridad social no só lo al trabajador sino que también a sus familiares.

Los programas de seguridad social, concurren a hacer menos evidentes las diferencias sociales y económicas, presentando ayuda a estos grupos familiares, de recursos escasos en las contingencias sociales que acontecen en toda seguridad. Es por el carácter social de estos programas que la acción del Estado se halla íntimamente ligada a la política general del país por medio de acciones especializadas en materia social, económica, demográfica, sanitaria, educativa, habitacional y administrativa-institucional.

En este sentido, el Estado debe participar en forma rectora de la ad-

1/ COLINA, Héctor Eduardo. 'Seguridad Social'. Revista Mexicana de Seguridad Social, N° 7 de 1974. Edit. Instituto Mexicano de Seguridad Social. Año 1976.

2/ COLINA, Héctor Eduardo. Obra citada N° 1.

ministración institucional, en las cuales deben tener participación - los sectores interesados: patronos y trabajadores. Estos organismos - sociales deben tener bien claro e identificado su carácter mutualista de ahorro, cooperativista y de asistencia social; y sólo con estos -- elementos podrá caminar en un verdadero programa de seguridad social.

El carácter mutualista de estas instituciones de seguridad social, -- se basan en el principio de solidaridad que implica la obligación de cooperación recíproca entre los integrantes de los gremios de trabajadores que lo configuran. Entre los miembros de estos gremios se subsidian sus necesidades contingentes y les asiste la función de darse -- prestamos mutuamente, con destino a mejorar sus condiciones de vida - a su nivel socio económico.

Otra de las manifestaciones de la seguridad social es el fomento al ahorro colectivo e individual. El Estado es responsable de fomentar - el ahorro popular con fines de formar en la comunidad el hábito de -- ser previsor a sus contingencias futuras. Por lo general el ahorro en la seguridad social tiene carácter obligatorio y participan conjuntamente el Estado, patrono y trabajadores en la configuración de fondos de reservas con destino exclusivo para que la clase obrera

Paralelo a estos programas de seguridad social se pueden fomentar -- prácticas cooperativistas en el sentido de que no sólo signifique en un esfuerzo común de los integrantes del gremio a la solución de las contingencias sociales de ellas, sino también a elevar la capacidad - económica de los cooperados por medio de la distribución de las utilidades en dinero, servicios o especies que se hayan obtenido de las --

operaciones gremiales.

La asistencia social que presentan estas instituciones a sus integrantes se ve claramente en los programas que tienden hacia la atención - de los problemas de salud, maternidad, educación, empleo, vivienda y en general todos aquellos servicios que de cualquier forma fomenten la justicia social frente a los problemas que ocasionan las diferencias socio-económicas de los grupos familiares. Estos programas de asistencia social, pueden implicar subsidios directos a los trabajadores o la dotación de diferentes tipos de servicios sociales y económicos.

7.2 La Seguridad Social para Programas de Vivienda Mínima en El Salvador.

El Fondo Social para la Vivienda.

En la década pasada, es evidente como la búsqueda de fuentes de financiamiento bajo diferentes formas o mecanismos constituyen uno de los principales problemas o dificultades que enfrentan las instituciones especializadas en viviendas para la formulación de programas habitacionales que comprenden una aceptable solución a las deficientes formas de vida de la población de bajos recursos. También se ha comprobado - que en países como el nuestro el Estado por sí solo no ha sido capaz de atender las demandas financieras que requiere la solución más inmediata del problema y han tenido que recurrir a fomentar nuevos sistemas o mecanismos financieros que le ayuden a su difícil tarea. La implantación del Sistema de Ahorro y Préstamo tiene como objetivo primordial fomentar los ahorros privados de la clase económica con capacidad de hacerlo, sin embargo, los mecanismos financieros de sus operaciones pasivas (recaudación de ahorro) y activas (colocación de ---

préstamos) le ha permitido trabajar casi exclusivamente con los grupos familiares con capacidad de pago, relegando a aquellos cuyos recursos económicos le son insuficientes. Estos elementos de juicio son los que han preocupado al Estado y lo han obligado a buscar nuevas fuentes de recursos y a formar nuevas instituciones financieras cuya base económica es el fortalecimiento en los niveles del ahorro interno de una manera compulsiva.

El V Congreso de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social celebrado en Argentina en 1972 emitió la llamada Declaración de Buenos Aires, en la cual se definieron nuevos conceptos sobre la Seguridad Social, circunscribiendo a ésta ya no sólo en el sentido tradicional de velar por las contingencias en la salud, vejez y muerte de los trabajadores, sino de una manera activa buscar a través de implementar otros programas, nuevos elementos de justicia social, sobre todo lo que se refiere a la promoción social, seguridad en el empleo, utilización del tiempo libre, VIVIENDA, CREDITO SOCIAL, AHORRO Y FORMACION PROFESIONAL 1/. Con estos nuevos conceptos adoptados por los programas de Seguridad Social, el Fondo Social para la Vivienda nace en nuestro país el 17 de mayo de 1973 2/, institución que se define en el Art. 1 de su Ley de Creación como "un programa del desarrollo de Seguridad Social" y se complementa en el Art. 2 de la misma ley como una "institución de crédito autónoma, de derecho público y con perso

1/ V CONGRESO DE LA ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. "Declaración de Buenos Aires, Abril de 1972". Fondo Social para la Vivienda. Año 1973.

2/ FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. "Ley de Creación". Decreto Legislativo N° 328 del 17 de mayo de 1973. Rep. FSV. Año 1973.

nalidad jurídica". El objetivo general que tiene la creación del Fondo lo establece claramente el Art. 3 de la ya citada Ley y dice "el Fondo tendrá por objeto contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados -- para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras". De este objetivo general, es que la nueva institución formulará las políticas y procedimientos que le permitan cumplir con sus programas. El mismo documento de Ley en el Art. 7 le establece claramente cual será el destino que habrá de dar a sus recursos.

- a) Al otorgamiento de créditos a los trabajadores con destino a lo -- siguiente:
 - I. Adquisición en propiedad de viviendas o habitaciones,
 - II. Construcción, reparación, ampliación o mejoras de viviendas o habitaciones,
 - III. Refinanciamiento de deudas contraídas por cualquiera de los -- conceptos anteriores, aún antes de la vigencia de esta Ley;
- b) Al otorgamiento de créditos a patronos para la construcción de habitaciones o viviendas, a fin que sean entregadas a los trabajadores ya sea en propiedad, arrendamiento o comodato, de conformidad a las regulaciones que el Fondo establezca,
- c) Al otorgamiento de créditos a las asociaciones cooperativas y sociedades cooperativas, que a su vez financian la adquisición de -- muebles y enseres del hogar de los trabajadores.

- d) A la adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para sus fines;
- e) Al financiamiento de la promoción, establecimiento, reorganización y ampliación de empresas industriales del ramo de la construcción que se dediquen a la construcción de viviendas para trabajadores, ya sea mediante el otorgamiento de créditos en favor de tales empresas o a través de la participación en el capital de las mismas.

Los créditos que conceda el Fondo se darán bajo términos y condiciones favorables y podrá otorgarlas directamente o a través de instituciones intermediarias calificadas previamente por el Ministerio de Economía.

El campo de aplicación de esta nueva Institución está definido en el Art. 4 de su Ley, la cual establece que se apliquen a todos los patronos y trabajadores sea cual fuere el tipo de relación laboral que los vincula y la forma en que se haya establecido la remuneración; asimismo establece que por los reglamentos irán indicando en que las diferentes clases de trabajadores se irán incorporando a este programa; y por de pronto están contemplados únicamente los patronos y trabajadores afiliados al Instituto Salvadoreño del Seguro Social y que como ya se dijo antes atiende principalmente los sectores urbanos de la población económicamente activa y los trabajadores de las agroindustrias (café, azúcar, algodón, etc.)

En los anteriores artículos, se pueden identificar varios elementos que son indispensables para nuestro análisis. En primer lugar, la creación de un Fondo adjunto a los programas de Seguridad Social, el

cual responde al principio de la solidaridad social, que busca la mannera obligatoria la contribución de todos los sectores que lo configuran, (de tal manera que los más privilegiados en nuestra economía contribuyan a solucionar activamente los problemas de vivienda de los menos favorecidos), en este caso los sectores públicos, patronal y trabajador de manera obligatoria e indiscriminada atienden las demandas habitacionales que presenta la clase trabajadora. En segundo lugar la forma institucional que se le da a este Fondo es un ente "financiero de crédito", es decir de un Fondo que se establece de los ahorros compulsivos de los sectores participantes y del cual pueden optar los trabajadores buscando financiamiento para su vivienda, aquí queda claramente definido el Fondo como una Institución de crédito y que como tal su función primaria es el otorgamiento a sus afiliados de créditos con destino a la solución de sus problemas habitacionales, créditos que tienen que cumplir con los requisitos socio-económicos y legales de una solución digna para el usuario, de tal manera de asegurar la recuperación del mismo. Y es el hecho que por un lado el Fondo es una institución que atiende las deficiencias socio-económicas de las familias de más bajos recursos de la población, para lo cual hace participar económicamente a una gran parte de la población activa de las zonas urbanas, lo que les hace tener derecho a las prestaciones del Fondo, y que por otro lado por ser una institución de crédito está obligada a seleccionar aquellos grupos familiares que tengan una base económica que les asegura la recuperación de sus inversiones, en esta selección el estrato más bajo de la población no puede gozar de las -

prestaciones a que tiene Jerocho, según la naturaleza del sistema.

7.2.1 Sistemas Financieros del Fondo Social para la Vivienda.

La Ley de Creación del Fondo 1/, también establece los mecanismos de como la Institución hará llegar los recursos financieros necesarios para sufragar sus operaciones de inversión y administrativas. El Art. 6 de la mencionada Ley establece que "los recursos del Fondo estarán constituidos por

- a) Un subsidio inicial del Estado de veinticinco millones de colones (¢ 25.000 000 cc) que se pagará en cuotas anuales en el plazo de cinco años,
- b) Cotizaciones del cinco por ciento (5%) y de un medio del uno por ciento (1/2%), pagadas por patronos y trabajadores respectivamente calculadas sobre el salario cotizante.
- c) Los subsidios y aportes que posteriormente le otorgue el Estado.
- d) Las utilidades netas que obtengan como resultado de sus operaciones.
- e) Otros ingresos que obtenga a cualquier título ".en el anterior artículo la Ley establece claramente las fuentes básicas de financiamiento de que dispone el Fondo para sus operaciones. Sin embargo la misma Ley ha contemplado que el Fondo puede realizar otras operaciones financieras o de inversión que le sean capaces de generar recursos que comple-

1/ FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. "Ley de Creación". Obra citada N° 2.

menten a las anteriores fuentes, llamémoslas primarias, el Art. 8 hace referencia a las operaciones del Fondo y establece que: "Para cumplir con el objeto principal y complementar sus recursos, el Fondo podrá realizar las operaciones siguientes

- a) Comprar, conservar en cartera y vender títulos de crédito y títulos valores.
- b) Adquirir y vender acciones o participaciones en sociedad de capital, bienes raíces y cualquiera otros activos de fácil realización, en los términos y condiciones que determine la Junta Directiva y siempre que cuenten con garantía hipotecaria o del Estado.
- c) Emitir y colocar bonos y otros títulos-valores, de conformidad con la Ley.
- d) Negociar por cuenta ajena valores emitidos por el Estado, organismos oficiales autónomos, empresas de economía mixta, y empresas privadas dedicadas al ramo de la construcción.
- e) Otorgar fianzas u otras garantías.
- f) Descantar documentos de crédito y obtener financiamiento del Banco Central de Reserva de El Salvador y otras instituciones financieras.
- g) Obtener financiamiento interno y externo.
- h) Administrar, sin fines lucrativos, los recursos que el Estado o terceras personas les otorguen con el fin específico de que dichos recursos los emplee en la ejecución de proyectos

tos de construcción de viviendas o habitaciones adecuadas - que vengán a sustituir los tugurios o sea las viviendas marginales.

i) Realizar otras operaciones compatibles con sus finalidades.

..como se puede ver, la Ley de Creación del Fondo claramente le establece no sólo los recursos básicos o primarios de que dispondrá el Fondo para sus operaciones, sino que también diferentes mecanismos y operaciones que le son factibles de realizar con el objeto de poder complementar la disponibilidad de recursos para hacerle frente a sus objetivos.

Se ha considerado en primera instancia, que la Ley del Fondo - por sí responde a las exigencias económicas de la institución y sí es capaz que con sus mecanismos de operación de hacerle llegar los recursos necesarios para atender el problema habitacional de la clase obrera, por lo que se demanda una sana intervención del Gobierno Central en el sentido de procurarle -- una eficiente administración financiera-patrimonial.

En la actualidad debido a que el Fondo únicamente ha completado cuatro ejercicios anuales de operación no ha desarrollado - sus gestiones financieras para captar recursos que complementen a las cotizaciones o participaciones de los tres sectores interesados y éstos se han convertido en la única fuente de - recursos que se ha utilizado para financiar sus operaciones, - asimismo se ha logrado la organización administrativa institucional, la cual opera con características de una institución - de crédito.

Hasta antes de la creación del Fondo las perspectivas financieras para atender las demandas de vivienda de la clase obrera - eran bastante difíciles e inseguras, por un lado el IVU con el compromiso de atender una basta parte de la población urbana - sin contar con los suficientes recursos institucionales para - lograrlo y por otra parte la FNV que con sus mecanismos de crédito atendía los grupos familiares de medianos recursos económicos dejando a la población de trabajadores fuera de solución. Con el apareamiento del Fondo no sólo se estaba creando una - Institución que atendiera las demandas habitacionales de los - obreros, sino que paralelamente se estaban captando recursos - que vinieran a fortalecer el sistema de ahorro y préstamo nacional y la participación directa del Estado en la dotación de viviendas a los grupos necesitados, a partir de entonces el -- Fondo ha logrado establecer mecanismos de operación que lo vinculan con el IVU y la FNV y su Sistema de Ahorro y Préstamo, - de tal manera que de hecho aunen esfuerzos ante un problema común.

7.2.1.1 Recursos Primarios

Ya antes se han definido a los recursos primarios del Fondo como las aportaciones o cotizaciones que le hacen al Estado los patronos y los trabajadores; aportes que dependen básicamente del número de trabajadores afiliados al sistema y de sus niveles salariales, ya que tales aportes se calculan porcentualmente al salario que devengan los trabajadores y en las proporciones que ya se citaron en los artículos transcritos. "

La participación económica del Estado, o mejor dicho el compromiso inicial contemplado en la Ley de aportar ₡ 25.000.000,00 en un plazo de 5 años representa una compensación económica para el Fondo, en el sentido que el sector público no cotizará juntamente con los otros sectores y por otro lado le otorga este subsidio inicial con el objeto de que el Fondo al inicio de sus operaciones cuente con una base económica y una sólida disponibilidad de recursos. Es importante mencionar que después de este subsidio inicial a otorgarse en los primeros 5 años de operaciones del Fondo, el Estado no tiene en adelante ningún compromiso económico para con la Institución, dejando sus obligaciones a los otros sectores participantes; esta prevención que se tuvo quizás se debió a lo lamentable que ha resultado el cumplimiento de las obligaciones del Estado con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en donde al igual que los otros sectores cotiza porcentualmente en base al salario de los trabajadores y donde hoy día tiene acumulada su participación en mora.

Las participaciones de los sectores y de los trabajadores se convierte para el Fondo en el elemento dinámico captador de recursos, representan la formación de un ahorro interno para el país igual al 5 1/2% del valor de los salarios cotizables de los trabajadores afiliados al sistema los cuales en la actualidad llegan a ser aproximadamente 190.000 trabajadores y 10 000 empresas patronales; es importante establecer que lo reducido del campo de acción de la Seguridad Social en nues---

tro país, deja por fuera los sectores rurales, que son en realidad los que económicamente son más necesitados y urgidos de satisfacer sus demandas sociales y económicas. Los recursos -- del Fondo se verán incrementados en la medida de que la cobertura de la Seguridad Social se vean ampliadas a las zonas rurales del país -- en la medida que se incrementan los actuales niveles salariales de la clase trabajadora. Sin embargo en tan poco tiempo de operaciones, el Fondo ha logrado recabar recursos por \$ 104.6 millones los cuales únicamente constituyen los aportes de los sectores interesados, dejándose vislumbrar una mejor atención a las deficiencias de vivienda de la clase obrera.

CUADRO N° 1

APORTES SECTORIALES AL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA
MILES DE \$

	1973	1974	1975	1976	TOTAL	%
Estado	2 500.00	--	5.000.0	5.000.0	12,500.0	11.9
Patrones	--	25.554.2	28.021.1	29.518.4	83.093.7	79.4
Trabajadores	--	2 555.7	2.805.0	2.960.0	8,320.9	7.9
Otros	--	--	(378.7)	1 091.7	712.5	0.8
	2.500.00	28 109.9	35.447.4	38.569.8	104.627.1	100.0
%	2.4	26.9	33.9	36.8	100.0	

FUENTE: FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. Memorias Anuales 1973, 1974, 1975 y 1976. Edit. mismo. Año mismo

La importancia del cuadro anterior estriba en hacer ver la capacidad financiera que es capaz de generar el Fondo en tan poco tiempo de operaciones. El Estado ha aportado un total de --
₡ 12.5 millones de su compromiso inicial de ₡ 25 millones para los primeros 5 años, ésto ha representado un 12% del total de los recursos que ha recibido el Fondo. El sector patronal que cotiza con un 5% del salario de los trabajadores, ha sido el - sector que más obligaciones financieras ha tenido para con el - Fondo y ha realizado aportaciones por valor de ₡ 83 millones - que han sido equivalentes al 79% de los recursos al Fondo. Por último las cotizaciones de los mismos trabajadores, las cuales son el 1/2 del 1% de su salario (la décima parte de lo que co- tiza el sector patronal) y que han llegado a ser ₡ 8.3 millones - es decir apenas un 8% de los recursos con que ha contado el --- Fondo para financiar sus gestiones. La acumulación de tal suma de recursos ha significado para el sector nuevas perspectivas de atención al problema y quizás de ésto, lo más importante -- sea la canalización de los recursos de una manera eficiente y ordenada y nunca perder de vista que el sector laboral es a -- quien corresponde los beneficios del Fondo, cualquier acción, mecanismo o relaciones institucionales del Fondo deberán estar encaminadas a este respecto.

Pero sin duda alguna lo más importante de esta situación es -- que el Fondo está contribuyendo a la formación de ahorros de - una manera obligatoria y compulsiva, haciendo participar a ---

tres de los sectores más dinámicos de nuestra economía: Estado, patronos y trabajadores de la industria comercio y servicios - de las zonas urbanas del país. La magnitud de estos ahorros internos ca la oportunidad de dotar a los trabajadores de una respuesta adecuada y oportuna a sus demandas de vivienda principalmente en el área de San Salvador que es donde hay una mayor concentración de cotizantes al Fondo. Hay que considerar - que los recursos estimados que tendrá el Fondo en concepto de cotizaciones para los primeros 5 años de operaciones, llegan - a ser considerables ante los recursos totales con que el Instituto de Vivienda Urbana ha contado para sus operaciones en 26 años. La comparación anterior permite establecer diferencias - entre los volúmenes de recursos financieros, pero sobre todo - permite hacer estimaciones de cuál será la respuesta que en el corto plazo se dará el problema habitacional urbana del país.

7.2.1.2 Operaciones Financieras.

Paralelamente a la recaudación de las cotizaciones -- que obligatoriamente aportan los tres sectores interesados en el Fondo su Ley de Creación le permite realizar una serie de operaciones financieras cuyo objetivo primordial es recabar reursos complementarios a los anteriores y así poder hacer frente a sus objetivos básicos. Es importante decir que tales mecanismos no han sido desarrollados institucionalmente y ésto --- quizás se deba al poco tiempo de vida que llevan las operaciones de la Institución y que a la fecha los recursos provenien-

tes de sus aportes básicos le han sido más que suficientes para financiar sus operaciones. La Ley va le establece cuales pueden ser estas operaciones:

- a) El Fondo puede realizar con otras instituciones públicas o privadas operaciones de compra y venta de carteras de préstamos, la ley no establece si esta cartera tendrá que ser hipotecaria o no, sin embargo, por las operaciones de crédito que realiza el Fondo se supone que se refiere a una cartera con garantía hipotecaria; esta situación le permite al Fondo participar abiertamente en un mercado de compra-venta de hipotecas y títulos de créditos que tengan un respaldo de una garantía real.
- b) Adquirir o vender acciones o participaciones en sociedades de capital, compra y venta de bienes raíces u otros activos que tengan una fácil realización, estas operaciones comerciales las puede realizar el Fondo siempre que se cuente con una garantía hipotecaria o cualquier otra que le otorgue el Estado. De las anteriores operaciones, el Fondo se ha concretado a realizar algunas compras de terrenos con potencial a ser urbanizados en las principales ciudades del país en San Salvador, San Miguel y Santa Ana, que suma una inversión de ₡ 5.9 millones. Asimismo el Fondo ha adquirido 1860 viviendas para ser adjudicadas entre sus solicitantes de crédito con un valor de ₡ 22.4 millones.
- c) Se faculta al Fondo a emitir y colocar bonos u otros títu--

los valores de conformidad con la legislación que regula estas operaciones; ésto le permite hacer participar a perso--nas particulares e instituciones públicas o privadas en el financiamiento de sus gestiones a través de la compra de valores o bonos que se emitan de acuerdo con las especifica--ciones de la Junta Monetaria y con la garantía total del Estado.

- d) Como un complemento al literal anterior se faculta al Fondo a negociar por cuenta ajena valores emitidos por organismos del Estado, oficiales, autónomos, de economía mixta o empre--sas privadas cuya actividad primordial sea el ramo de la --construcción. De este tipo de operaciones, el Fondo es úni--camente un intermediario y se determinan de acuerdo a sus -políticas su forma de intervención.
- e) El Fondo puede otorgar fianzas u otro tipo de garantía; a -este respecto, están dentro de estas operaciones, las que -realiza el Fondo con las entidades constructoras particula--res, cuando les proporciona respaldo a los proyectos que están por realizarse, aceptándolos como una disponibilidad de vivienda, las cuales pueden adquirir aquellos grupos familia--res a quienes se ha favorecido con un crédito, este respal--do del Fondo, se ha convertido en una condición indispensable que exigen las Asociaciones de Ahorro y Préstamo a los constructores para otorgarles créditos a corto plazo con --destino al financiamiento de las construcciones de sus pro-

yectos. En la actualidad el Fondo ha dado "factibilidad de compra" a 6.753 viviendas ubicadas en varios centros urbanos del país con un valor de \$ 76.8 millones; estas operaciones implican únicamente la posibilidad de compra.

- f) También le está permitido descontar documentos de crédito y obtener financiamiento del Banco Central de Reserva de El Salvador y de otras instituciones financieras; lo que le permite poder realizar o convertir de inmediato los documentos de crédito que tenga a su favor u obtener recursos financieros a través de préstamos directos no sólo con el Banco Central sino con cualquier otra institución financiera sea ésta pública o privada.
- g) Ampliando las operaciones del literal anterior, se le permite obtener cualquier tipo de financiamiento de origen interno o externo.
- h) El Fondo puede administrar sin fines lucrativos los recursos que le otorgue el Estado o que terceras personas le entreguen con el fin único de que dichos recursos sean utilizados en proyectos que vengán a atender las deficiencias habitacionales que causan los tugurios o viviendas marginales. Este literal es considerado fuera de los objetivos generales del Fondo ya que la atención de los tugurios o vivienda marginal le corresponden a otros organismos o instituciones especializadas tales como la Oficina de Mejoramiento de las Comunidades Marginales (OMCOM), la Fundación Salvadore-

ña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) y otras más; sin embargo, la ley ha dejado abierto el camino para que en el futuro el Fondo también pueda contribuir a la solución de estos grupos familiares marginales de todo proceso de desarrollo económico y social del país.

En resumen, el Fondo cuenta con los elementos financieros necesarios para atender las demandas de vivienda que presenta la clase obrera de las zonas urbanas del país y sólo habrá que desarrollar los anteriores mecanismos financieros de tal forma que se cuente no sólo con la participación sectorial del Estado, patronos y trabajadores, sino que definidas las políticas institucionales también se definan las medidas de tipo económico a tomar, que le permita atraer recursos para responder a su campo de acción, canalizando por sí solo o por medio de las demás instituciones del sector.

7.2.1.3 Políticas Financieras.

La Asamblea de Gobernadores, en cumplimiento con las obligaciones establecidas en el literal a) del Art. 16 de la Ley de Creación del Fondo, en la cual se le confiere la aprobación de las Normas Generales para el lograr un fiel cumplimiento de sus objetivos, aprobó en el año de 1973 las Políticas y Normas Generales con lo que se realizarían sus gestiones financieras. 1/

El ya mencionado cuerpo normativo consta de 16 políticas, las

1/ FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. "Políticas y Normas Generales". Rep.FSV. Año 1973.

cuales de una manera general regulan las diferentes operaciones del Fondo no sólo en el campo que específicamente se refiere a la gestión financiera de la institución (motivo de este estudio) sino en otros aspectos operativos y de administración, sin embargo, la buena implementación de estas políticas trae al Fondo como consecuencia una buena gestión financiera. Las principales políticas que sí guardan una relación directa con la gestión financiera son.

- a) POLITICA IX: 'Se procurará un óptimo rendimiento de los recursos planificando y coordinando los programas habitacionales'. Esta norma obliga al Fondo a realizar una eficiente y adecuada programación de sus inversiones; de tal forma que sin que su móvil fuera el lucro se pueda disponer de un racional rendimiento de tales inversiones'.
- b) POLITICA XI: 'El largo plazo de los créditos constituirá razón suficiente para que se recomiende la aplicación de la corrección monetaria'. En la actualidad las presiones inflacionarias que enfrenta nuestro país no condiciona un deterioro gradual de la capacidad efectiva de nuestra moneda, esta situación es realmente perjudicial para aquellas instituciones cuya cartera de préstamo es de largo plazo y con fijas condiciones durante el período de recuperación del crédito ante esta situación se deja abierta la posibilidad de que el Fondo reajuste los montos de los créditos al modificar el tipo de cambio original de nuestra moneda y asimismo

modificar las otras condiciones del crédito sobre todo el tipo de interés cuando se modifique también las tasas de interés de las inversiones fijas bancarias.

- c) POLITICA XIII: 'Deberá aprovecharse la disposición de aquellos patronos que desean proporcionar en propiedad, en arrendamiento o comodato, habitaciones o viviendas a sus trabajadores conciliándoles el financiamiento necesario bajo términos y condiciones favorables'. Para la ejecución de esta norma habrá que coordinar las acciones del Fondo, patrono y trabajadores, de tal manera que los tres sectores concun recursos financieros para asegurarle al trabajador su vivienda y garantizarle al trabajador su permanencia; hay que cuidar que estos programas no sean en ninguna forma lucrativos para los patronos y habrá de buscar el mayor beneficio al trabajador.
- d) POLITICA XIV: 'Deberán armonizar las inversiones destinadas al financiamiento de viviendas, etc., con la adquisición de títulos valores, títulos de crédito, bienes raíces y cualesquiera otros activos de fácil realización de conformidad con la Ley del Fondo, con depósitos en cuenta de ahorro en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, depósitos en cuentas de ahorro y/o a plazo fijo en los Bancos del sistema u otras instituciones financieras. Podrá acudir al financiamiento interno o externo'. Esta quizás sea una de las regulaciones de política más importantes para el Fondo y es que

de la pauta para que se analicen los financiamientos en vivienda u otras inversiones que lo complementen y colabore a sus objetivos básicos. hasta 1976 el Fondo había concedido un total de 8.049 créditos con un monto de \$ 91.6 millones, sin embargo, el otorgamiento de los créditos ha causado generalmente problemas y sólo se han escriturado un total de 3.756 créditos con un total de 42.6 millones, ésto se debe a que los créditos concedidos no se ajustan a cabalidad con las condiciones socio-económicas de los grupos familiares solicitantes y por otra parte no hay una disponibilidad de viviendas que responda a las demandas de estos grupos a quienes se les ha concedido crédito.

Esta situación ha provocado desajustes en el mercado de la vivienda, en el sentido que los grupos familiares a quien se les ha aprobado crédito se constituyen en demandantes de vivienda pues ya cuentan con recursos para adquirirlo. al no haber una oferta que sea suficiente a la demanda, prácticamente se ha producido un exceso de la demanda sobre la oferta, situación que ha sido uno de los motivos del alza desmesurada en el costo de las viviendas a partir de 1974.

CUADRO N° 2

GESTION FINANCIERA DEL FSV

1973 - 1976

	Disponibilidad Financiera Miles de ₡	Créditos Concesiones N° Miles ₡		Créditos Escriturales N° Miles ₡		Exceso de Disp. Miles ₡
1973	2.500.0					
74	28.109.3	1.049	19.590.4	232	2.190.4	25.919.5
75	35.447.4	3.446	39.296.2	1.516	16.626.2	18.821.2
76	38.569.6	2.754	32.055.9	2.006	23.020.1	14.749.7
	104.627.1	8.049	91.044.5	3.756	42.637.7	61.989.4

ENTE FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA Memorias 1973-76 Edit. Mismo. Año - mismo.

En lo que respecta a los depósitos en Cuentas de Ahorros y/o a plazos en cualquiera de las instituciones del país, el Fondo ha tenido como norma mantener sus disponibilidades en Cuentas de Ahorro, en las diferentes Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las que en 1976 llegaban a ₡ 43.0 millones, situación que debe ser manejada por el Fondo de una manera eficiente y ordenada - de tal manera que los recursos depositados en las Asociaciones sean con carácter transitorio y no mantenerlas durante largos períodos, en primer lugar porque su función no es alimentar al Sistema de Ahorro y Préstamo Nacional de los recursos - que conanca, sino de la dotación de financiamiento a los trabajadores cotizantes, por lo que deberá agilizar las operaciones propias de sus objetivos y en segundo lugar porque se está ---

corriendo el riesgo que los recursos propios de la clase trabajadora se estén utilizando para solucionar los problemas de vivienda de la clase media, la cual si puede ser usuaria en el Sistema de Ahorro y Préstamo Nacional y en tal caso habría una traslación de recursos de la clase baja para los estratos medios de la población. Por último hay que repetir que el Fondo ha invertido en la compra de terrenos y de complejos habitacionales, los cuales están siendo adjudicados.

En general se puede decir que las políticas que rigen las operaciones del Fondo, están orientadas a buscar la buena canalización de sus recursos y aunque éstas sólo son normas generales operativas que necesitan ser complementadas con un Manual de Políticas Operacionales, ya son determinantes en las regulaciones del Fondo para cumplir con su cometido.

Este Manual de Políticas Operacionales deberá determinar una adecuada política crediticia y de inversiones a fin que los recursos del Fondo sean utilizados y orientados estrictamente en beneficio de la clase trabajadora del país.

7.2.1.4 Relaciones Institucionales del Fondo con IVU y FNV

La solución a los problemas habitacionales de la población de baja situación económica exige una adecuada coordinación de esfuerzos y recursos financieros entre las instituciones especializadas que atienden el problema.

Si bien es cierto que en la actualidad no hay mecanismos de po

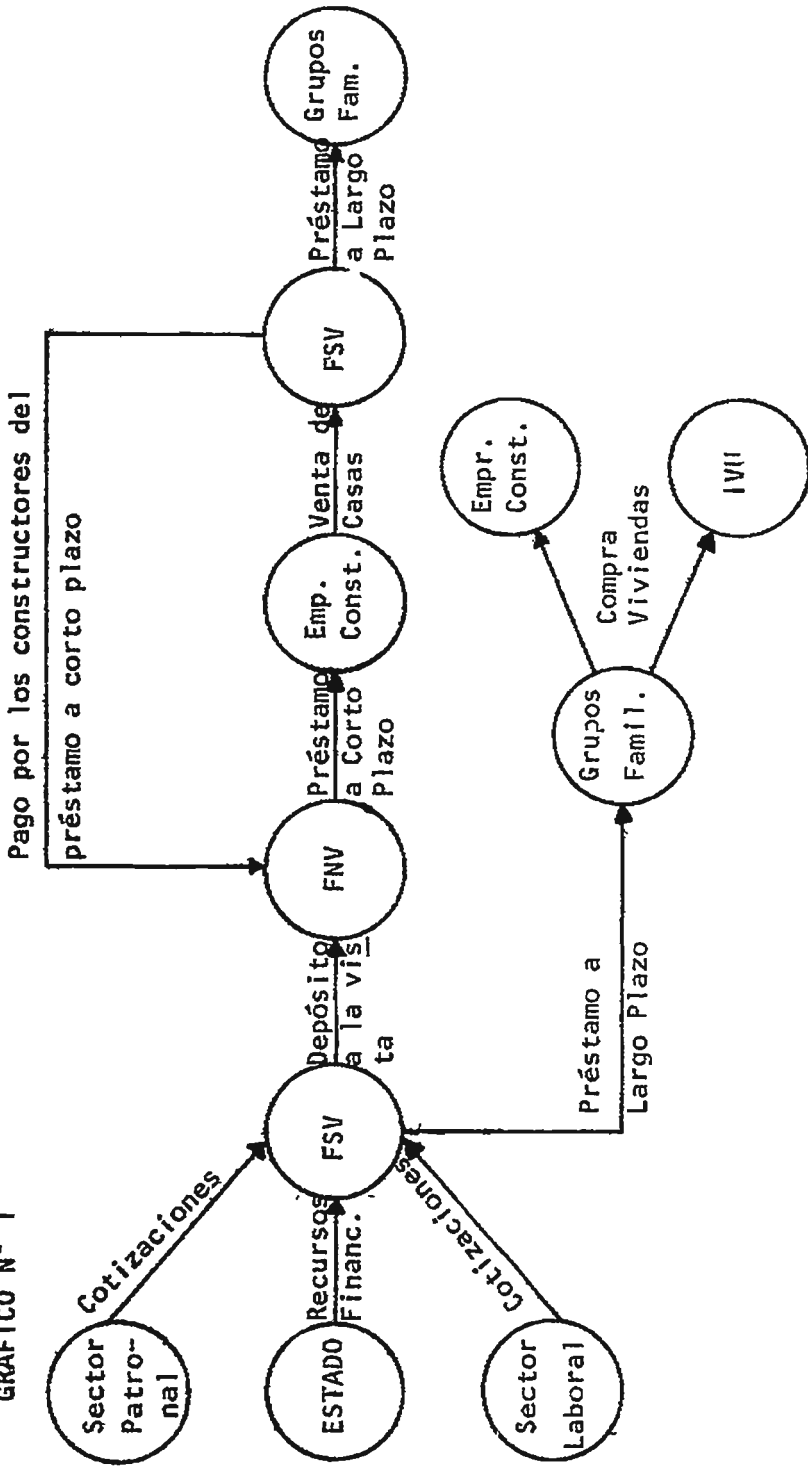
lítica que busquen una relación adecuada y eficiente entre estas instituciones, con el nacimiento del Fondo Social para la Vivienda y sobre todo cuando se desarrollen sus mecanismos financieros y se vislumbra su potencial económico y financiero - empiezan diversos intereses públicos y privados a desarrollar mecanismos comerciales que logran incluirse dentro de la interpretación de la Ley de Creación del Fondo y buscan utilizar estos recursos, propiedad de la clase trabajadora, para sus propios fines, siempre cumpliendo con el marco legal establecido.

Las empresas privadas vinculadas al sector de la construcción, miran en el Fondo y sus cotizantes un mercado seguro para sus productos y no sólo se desarrollan las empresas constructoras de viviendas, que ahora sí se enfrentan a una clase trabajadora con la posibilidad de que el Fondo le compense sus deficiencias económicas y puedan llegar a ser usuarios de su producción habitacional, sino que paralelamente se desarrolla la industria de los materiales complementarios a la construcción y se inicia la búsqueda de sistemas de producción que agilicen la producción de viviendas, sistemas importados de países desarrollados y tal vez sin conocer los resultados en el largo plazo.

Junto a este desarrollo anterior se da la urgente necesidad de agilizar las operaciones financieras que estas empresas utilizan para sus gestiones y se inicia la búsqueda de mecanismos

RELACION INSTITUCIONAL DEL F.S.V.

GRAFICO N° 1



NOTA

Como se puede ver en el presente Gráfico, el FSV canaliza sus recursos financieros de dos formas:

- a) A través de la FNV por medio de depósitos de ahorro en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo para que estas los canalicen a las Empresas Constructoras (préstamos a corto plazo para la construcción de vivienda), luego las viviendas construídas son compradas por el FSV quien paga inmediatamente el crédito de los constructores y se queda adjudicando las viviendas a sus cotizantes. Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo son únicamente Intermediarios Financieros entre el FSV y los constructores.

que relacionen al Fondo con el Sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda y sus Asociaciones de Ahorro y Préstamo; estos mecanismos comúnmente aceptados por ambas instituciones - han sido determinantes para que el Sistema de Ahorro y Préstamo Nacional no sólo se dedicará al financiamiento de la vivienda media, como lo habia venido haciendo en la década pasada, - sino que ampliara este financiamiento hacia la vivienda mínima, popular y de bajo costo.

La relación fundamental estriba en que las Asociaciones de Ahorro y Préstamo financiaban en primer lugar con financiamiento a corto plazo a las empresas constructoras para desarrollar - sus proyectos y en segundo lugar a un largo plazo directamente a los grupos familiares para que adquirieran sus vivienda, esto implicaba mayores exigencias a los grupos familiares solicitantes. En la actualidad las Asociaciones de Ahorro y Préstamo sólo financian a corto plazo los desarrollos de los proyectos dejan al Fondo el financiamiento a largo plazo directamente a los grupos familiares, esta situación permite que las Asociaciones de Ahorro y Préstamo sólo otorgan préstamos a corto - plazo, con segura y pronta recuperación y con un margen de utilidades, dejando al Fondo los créditos a largo plazo con intereses bajos y con dificultades para recuperarlo, pero quizás - lo más importante de esto es que si el Fondo mantiene sus disponibilidades financieras en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, también está financiando los créditos a corto plazo de - las empresas constructoras y en este caso las Asociaciones de

Ahorro y Préstamo están gozando por ser intermediarias de una utilidad que podría ser de la clase trabajadora.

Las relaciones del Fondo con el sector público y especialmente con el Instituto de Vivienda Urbana se han concretado a que el Fondo le concede financiamiento a grupos familiares a quienes el IVU les ha adjudicado una vivienda, de tal manera que el IVU le vende al contado a sus adjudicatarios y éstos se quedan pagando su vivienda al FONDO, esto le permite al IVU tener una recuperación inmediata de sus inversiones y poder realizar mayor número de soluciones habitacionales, el IVU deberá programar estas operaciones con el Fondo y realizarlo conjuntamente ya que también el Fondo se le permite financiar viviendas de más bajo costo que las que le proporciona la iniciativa privada y sin mayores diferencias físico-especiales.

7.2.2 Operaciones Crediticias

El Fondo Social para la Vivienda tiene como objetivo primordial atender las demandas habitacionales del estrato de más bajas recursos económicos de los trabajadores y en este sentido ha orientado sus gestiones estableciendo normas o políticas de crédito para la concesión de los préstamos. La Política dictada por la Asamblea de Gobernadores establece que 1/ "se dará prioridad a los programas masivos habitacionales de los grupos de trabajadores de bajos ingresos y carentes de viviendas cómodas, higiénicas y seguras", éste implica que los solicitantes

deberán cumplir con ser de grupos familiares de bajos ingresos y con carecer de una solución adecuada para sus problemas habitacionales.

La concesión de los préstamos está definida por la Política II, que establece que "deberán darse soluciones habitacionales -- apropiadas para los futuros habitantes de los centros urbanos, teniendo en cuenta las condiciones socio-económicas de los pobladores a los que irán dirigidos los programas de vivienda", esto implica que para la concesión de préstamos, el Fondo deberá llevar a cabo un estudio de las condiciones socio-económicas de los grupos familiares que lo soliciten y de esta manera está obligado a darle una solución adecuada a sus necesidades.

Por tal motivo el Fondo ha considerado que puede financiar préstamos familiares hasta por un monto de \$ 30.000.00, a un plazo máximo de 20 años y a un interés del 6% anual. En los préstamos de hasta \$ 6.000.00 y mayores a esta cantidad se le aplicará del 7% al 10% de interés anual y para cualquier préstamo no se exigirá prima alguna. Dentro de estas condiciones generales de crédito, el Fondo podrá conceder los préstamos de acuerdo a las propias características de los grupos solicitantes. Habrá que aclarar que si el Fondo sólo concede financiamiento hasta por un máximo de \$ 30.000.00, sin embargo puede cualquier grupo familiar, aceptar préstamos por esta cuantía y hacer uso de sus propios recursos y ahorrar y adquirir una vivienda de mayor valor que físicamente será más completa. 1/

1/ FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA "Normas Operativas" Rep. FSV. Año 1973.

Los grupos familiares que son atendidos por el Fondo son los mismos afiliados al sistema de la Seguridad Social en el país y están comprendidos entre aquellos que ganan un salario mínimo de ₡ 7,50 diarios (sea ₡ 225.00 al mes), hasta los estratos que devengan un salario mensual de ₡ 700.00 que es lo que se ha considerado como los cotizantes de mayores ingresos. Si comparamos los niveles salariales anteriores con el pago normal que debe destinarse a la vivienda (25% del salario mensual), nos encontramos que aquellos grupos cuyos ingresos son los mínimos, pueden pagar por su vivienda ₡ 45.00 mensuales y con ésta adquirir una vivienda cuyo valor es de ₡ 5.300.00 que con los actuales niveles de precios de la construcción resulta difícil encontrar una vivienda. Esta situación es determinante para que los grupos familiares con ingresos mínimos, que son los cuantitativamente mayores, no puedan estar aptos para adquirir una solución alguna a su problema, siendo ésta una causa del lento otorgamiento que presenta la concesión de préstamos en el Fondo.

Por lo general las empresas constructoras desarrollan complejos habitacionales con viviendas de ₡ 10.000.00 en adelante y a estas viviendas sólo pueden ser candidatas aquellos grupos familiares cuyos ingresos pasan de los ₡ 300.00 mensuales, reduciendo casi de hecho los estratos económicos a que el Fondo presta atención. Por último hay que mencionar el hecho que una buena parte de los grupos familiares con ingresos bajos de los ₡ 300.00 mensuales viven en las zonas marginales y colonias --

ilegales del Arca Metropolitana de San Salvador, por lo que el Fondo deberá entrar en coordinación con aquellos organismos públicos y privados que tienen a su cargo la atención de estas zonas, de tal forma de dar a estos habitantes de una vivienda permanente pero sobre todo adecuada para sus necesidades, tal vez buscando una solución habitacional de más bajo costo.

7.2.3 Conclusiones

El implementar en El Salvador los programas de Seguridad Social para atender las deficiencias habitacionales de la clase obrera, y consecuentemente la creación del Fondo Social para la Vivienda como una institución financiera de crédito, significó un cambio en el origen institucional establecido por un lado nace otra institución cuyas funciones y beneficios sociales son destinados al sector laboral que están afiliados al sistema del Seguro Social, y por otra parte se le dota de los mecanismos o recursos necesarios, para que el Fondo como institución, les pueda canalizar hacia sus objetivos establecidos en su Ley.

Las perspectivas financieras del Fondo, han desarrollado las actividades de los otros instituciones del sector, y ha dado lugar a estrechar sus vínculos institucionales a manera de buscar en conjunto una repartida utilización de los recursos del Fondo. Los organismos públicos y privados y especialmente las asociaciones de Ahorro y Prestamo y las compañías privadas de construcción, han pretendido alegar para sí mismas los recur-

tos del Fondo, las Asociaciones porque el Fondo ha significado para ellas un proveedor de fuertes sumas de recursos, lo que se utilizan generalmente para el financiamiento a corto plazo de las construcciones de viviendas, para las empresas constructoras privadas, el Fondo ha significado su principal mercado para sus viviendas construidas, ya que sólo lo adquiere sus -- producción de viviendas para adjudicarlas entre sus cotizantes, sin que compense las deficiencias de capacidad de pago de esta clase trabajadora a través del financiamiento a largo plazo. La corta vida institucional del Fondo no ha permitido un desarrollo integral de sus mecanismos financieros y administrativos, pero si ha permitido a los organismos públicos y privados del sector, buscar una adecuada solución a los variados problemas de vivienda de la clase de bajos recursos; sin embargo pareciera que los vínculos institucionales del Fondo permiten una traslación de recursos propios de esta clase económica hacia aquellos sectores cuya capacidad económica es superior.

La programación de los recursos del Fondo, o simplemente las expectativas de sus ingresos futuros, ha permitido desarrollar complejos habitacionales de gran alcance que incluyen verdaderas áreas de desarrollo urbano, buscando no sólo una adecuada inversión, sino el ordenamiento de las expansiones de los centros poblacionales del país, y principalmente en el área de -- San Salvador.

La lenta gestión crediticia que hasta la fecha ha desarrollado

el Fondo ha sido un factor determinante para que no se haya -- producido la celebridad que demanda un programa de contenido social, en las cuales la participación del trabajador no sólo se refiere a sus acciones pasivas como directo beneficiario del sistema, sino que a través de sus cotizantes también participa de la vida económica de la institución, por lo que sus demandas de financiamiento no deben considerarse como una simple solicitud de crédito, sino que el Fondo deberá adaptar sus sistemas crediticios a las condiciones socioeconómicas de cada grupo solicitante.

Las diferentes inversiones que realice el Fondo, las debería -- realizar de acuerdo a una programación de sus operaciones, de tal manera que no comprometer fuertes volúmenes de recursos en inversiones sin ninguna perspectiva de desarrollo. La determinación política del gobierno central no debería en ningún momento participar en las decisiones institucionales de acuerdo a un programa técnicamente planificado y acorde a las políticas operacionales que en torno al problema se plantea la institución y los demás organismos vinculados.

Por último se quiere hacer mención a que las gestiones finan--cieras del Fondo deben estar consideradas dentro de un planteamiento general del problema habitacional, y reguladas por una Política de Vivienda, la cual establezca vínculos institucionales adecuados y ágiles para una mejor utilización de los recursos del Fondo.

CAPITULO VIII

EL SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO

8.1 Generalidades del Sistema

El apareamiento de las instituciones de Ahorro y Préstamo, se remonta a la segunda mitad del Siglo XVIII, período en que algunos países de Europa, y en particular Inglaterra, implementaron su proceso de Revolución Industrial que necesitó de la consolidación institucional del sector financiero; con ésto se obligó a los gobiernos a fomentar la creación de diversas entidades financieras en Inglaterra, en 1774 se funda la primera sociedad cooperativa, en 1793 se organiza el primer banco de ahorro y la primera compañía de seguros, sin embargo, en 1781 se constituye en Birmigham la primera institución de ahorro y préstamo (antes que el resto de instituciones financieras) como una "Sociedad de Amigos", cuyos miembros participantes estaban obligados al ahorro y formación de un fondo común para desarrollar un programa de construcción, en 1850 ya había una legislación especializada para estas instituciones, habiéndose formado alrededor de 2.000 sociedades en Inglaterra y sus colonias en los otros continentes.

A partir del Siglo XIX se inician la formación de las instituciones de Ahorro y Préstamo en diferentes lugares; en Estados Unidos de América, un grupo de ingleses formaron en 1831, en Frankford, Pensilvania la primera sociedad de Ahorro y Préstamo, semejante a las que operaban en Inglaterra y este desarrollo ha sido tal que en 1968 operaban más de 6.200 asociaciones (2.051 federales y 4.162 estatales).

En América Latina, en 1959, una de las resoluciones del "Seminario sobre el Financiamiento de Vivienda y de los Servicios Públicos", que se realizó en Bogotá, Colombia, es la recomendación a los países del área que promueven en cada uno de ellos un Sistema de Ahorro y Préstamo para financiar la construcción de viviendas a grupos familiares de INGRESOS MEDIOS, notose que no hace referencia a las familias de bajos ingresos económicos. A partir de 1960 se han formado en la mayoría de países latinoamericanos, diversos sistemas, de ahorro y préstamo, pero en todos los casos se han combinado la participación del sector público con el privado.^{1/} Los sistemas de ahorro y préstamo que se desarrollaron en América Latina en la década pasada, se organizan alrededor de un organismo central que está regulado y administrado por el Estado y por diversas asociaciones o instituciones de carácter privado que son en realidad las que desarrollan las operaciones crediticias con el público, estas operaciones crediticias consisten fundamentalmente en recaudar libremente el ahorro de la población con capacidad para hacerlo y por otra parte el financiar la construcción, adquisición, reparación o mejoras de las viviendas.

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo son las participantes del sector privado al sistema y pueden ser constituidas como sociedades anónimas o como entidades mutualistas. Las asociaciones constituidas como sociedades anónimas son aquellas cuyo capital está formado por acciones y la administración, utilidades y obligaciones son únicamente de los accionistas. En las asociaciones mutualistas los rendimientos se reparten proporcionalmente a los ahorros, modificando su capital ini---

^{1/} CONTRERAS, Roberto. "Estudio Crítico de la Financiera Nacional de la Vivienda". Tesis. Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas. Año 1970. Capítulo II. El Sistema de Ahorro y Préstamo en América Latina.

cial en la medida en que se incrementan los ahorros y los nuevos ahorrantes se convierten en partícipes de la asociación. En algunos países de América Latina se han desarrollado las asociaciones mutualistas, sin embargo, las del tipo de sociedades anónimas son las más generalizadas.

Los recursos básicos con que cuenta todo sistema de ahorro y préstamo son los provenientes del ahorro libre de las personas o grupos familiares que tienen capacidad para hacerlo, estos recursos primarios del sistema, generalmente se complementan con aportes al Estado, aportes privados en concepto de participaciones de capital en las asociaciones, préstamos internos o externos de diferente origen, recuperaciones de las inversiones realizadas anteriormente y cualesquiera otras operaciones financieras permitidas en su legislación tales como: compra y venta de hipotecas, emisión y colocación de bonos o valores, redescuento de su cartera de préstamos, inversiones y otras.

Como se ha visto, la base económica del sistema es la formación de los ahorros del país, el fortalecer y aumentar los niveles del ahorro permite al sistema poder realizar de acuerdo a una programación adecuada las inversiones en vivienda e financiamiento que a corto plazo demandan las compañías constructoras y a un largo plazo los grupos familiares para la adquisición de su vivienda. La captación de los ahorros del público, se puede realizar bajo dos sistemas: el libre o de plazo abierto, es el que obliga a las asociaciones a pagar al ahorrante una tasa de interés por sus depósitos, con el objeto de retribuir un rendimiento a sus ahorros y que éstos obtengan las garantías que -

generalmente les otorga el Estado, esta forma de ahorro es la generalmente aceptada, ya que permite a las asociaciones llevar separadamente la función de recabar recursos y su gestión crediticia. El sistema de ahorro contractual o de plazo fijo es aquel donde los ahorrantes se comprometen a depositar en períodos, dadas cuotas fijas, y como -- contrapartida, las asociaciones se comprometen a que transcurrido el plazo o alcanzado los niveles de ahorro previsto, otorgarles financiamiento para que éstas solucionen sus problemas habitacionales.^{1/}

Dentro de este contexto encontramos que una de las principales características del sistema son los estratos poblacionales que puede atender a través de sus mecanismos.

La formación de las asociaciones de ahorro y préstamo como sociedades anónimas implica en sí que las operaciones de estas asociaciones deberán dejarle a sus accionistas una retribución que le sea atractiva para sus inversiones, por otro lado, la formación del ahorro libre de termina que las asociaciones les otorguen a los ahorrantes intereses por sus depósitos, de tal forma que esta clase de ahorros constituya para el público otra alternativa más de inversión.

Esta situación coloca a las asociaciones como intermediarias entre el público ahorrante que demanda prestaciones por sus depósitos y los -- grupos familiares solicitantes de financiamiento para sus problemas de vivienda.

Colocadas las asociaciones de ahorro y préstamo como instituciones intermediarias entre el público ahorrante y el que demanda financiamien

^{1/} CONTRERAS, Roberto. Obra citada N° 1.

to, se encuentran en la necesidad de estimular el ahorro a través de garantizar una adecuada tasa de interés, incentivos fiscales, sorteos, premios, etc., formándose así obligaciones que tiene que cumplir con sus ahorrantes. Estas obligaciones son determinantes para que en sus operaciones crediticias activas o préstamos concedidos, se aseguren -- no sólo su recuperación y gastos operativos y financieros, sino también que dejen un margen de utilidad aceptable.

Estas exigencias son determinantes para que los grupos familiares demandantes de financiamiento en las asociaciones de ahorro y préstamo tengan una capacidad económica que les permita cumplir con sus compromisos, los que generalmente se otorgan a largo plazo y a elevar las -- tasas de interés. Esta es la razón fundamental por la cual los sistemas de ahorro y préstamo son instituciones especializadas en solucionar los problemas habitacionales de los estratos de la población de -- MEDIANOS Y ALTOS recursos económicos.

A este momento se hace indispensable hacer una aclaración metodológica en el sentido que los sistemas de ahorro y préstamo son soluciones a las demandas financieras de los grupos familiares de MEDIANOS recursos económicos, consecuentemente se salen de nuestro campo de estudio que son los sistemas financieros para programas de vivienda MINIMA -- que responden a familias de BAJOS recursos. Tal análisis facilitará -- la comprensión de cómo en nuestro país el sistema de ahorro y préstamo desde hace algunos años ha logrado vincularse con instituciones -- que sí atienden nuestro problema (Fondo Social para la Vivienda) y se han establecido mecanismos comunes para dar atención a esta población

de BAJA condición social y económica.

8.2 El Sistema de Ahorro y Préstamo en El Salvador.

Durante la década del 50, la atención institucional al problema de la vivienda en el país se orientó a satisfacer las demandas habitacionales de los estratos de bajos recursos económicos, a través del Instituto de Vivienda Urbana con su vivienda mínima, por otro lado, la buena situación de esos años, revocada por el alza en los precios de los productos de exportación y básicamente el café, permitía a las familias con recursos económicos poder solucionar por sí solos o a través de la banca privada sus requerimientos de vivienda. Esta situación dejaba sin atención al estrato medio, importante no sólo para constituir una masa considerable de la población urbana, sino porque cualitativamente se refiere a una población que culturalmente demandaba ser atendida.

Este fenómeno no sólo se observó en El Salvador, sino que se produce a nivel de toda Latinoamérica, y es en este período (finales de la década del 50 y primeros años de la década de los 60), donde en cada uno de los países del área latina se configuraron los sistemas de ahorro y préstamo como un programa de atención habitacional para los estratos medios de la población.

Fue así como en El Salvador a partir de 1960 se iniciaron los estudios pertinentes con el propósito de establecer una estructura institucional que permitiera dar una solución integral a todos los niveles de la población. El 13 de marzo de 1963 la Asamblea Legislativa por -

mediante el Decreto 283 aprobó la creación de la Financiera Nacional de la Vivienda y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo con el objeto de "contribuir a la solución del problema del alojamiento para el mayor número posible de familias de bajos y medianos ingresos, para lo cual canalizará los recursos proporcionados por el Estado, los aportes por el público y los provenientes de otras fuentes, tanto nacionales como extranjeras".^{1/} Nuestro Sistema de Ahorro y Préstamo está formado por un organismo central llamado Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las funciones primarias de la Financiera Nacional de la Vivienda son:

- a) Organismo rector que formula las políticas y normas operativas del sistema.
- b) Presta asistencia técnica, administrativa y financiera a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
- c) Ejerce vigilancia y control para que las asociaciones tengan un fiel cumplimiento del marco legal establecido.

...Es responsabilidad primaria de la Financiera formular las políticas que fueren necesarias para fortalecer los niveles de ahorro, así como también establecer otros mecanismos financieros capaces de generarle el sistema, los recursos indispensables para cumplir con sus objetivos.

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo son entidades financieras de carácter privado y son las encargadas directamente de recibir los ahorros del público y de la concesión de los préstamos para la construc-

^{1/} FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. "Ley de Creación" Decreto Ley 283 del 13 de marzo de 1963. Art. N° 2.

ción y adquisición de las viviendas. Estas asociaciones están reguladas y responden ante la Financiera Nacional de la Vivienda por lo que son las encargadas de implementar las políticas y cumplir los reglamentos y normas del sistema. Nuestra legislación establece que estas asociaciones pueden ser formadas como sociedades anónimas o como instituciones mutualistas. A mayo de 1978 hay 7 asociaciones de ahorro y préstamo operando en nuestro país, todas formadas como sociedades anónimas a causa que la Financiera no ha estimulado las asociaciones mutualistas. Los requerimientos de capital que exige la Financiera para formar una Asociación de Ahorro y Préstamo son de ₡ 250.000.00 - para una sociedad anónima y ₡ 50.000.00 para una mutualista.

En resumen el sistema de ahorro y préstamo en El Salvador destina sus recursos económicos al financiamiento de

- "a) La adquisición construcción, conservación, reparación o mejoramiento de viviendas y las comprendidas en edificaciones por pisos y apartamentos.
- b) El fomento y renovación de zonas urbanas para desarrollar programas de vivienda y obras complementarias (centros educativos, farmacias, clínicas, comercio, oficinas, recreación, etc.)" 1/

...asimismo la Ley de Creación del Sistema establece que las viviendas financiadas por las asociaciones no podrán exceder su valor a ---
₡ 75.000.00

De la Financiera Nacional de la Vivienda

1/ FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. Obra citada N° 4. Art. N° 2.

La Financiera Nacional de la Vivienda inició sus labores varios meses después de haberse aprobado su Ley de Creación, siempre en 1963 lo que nos indica que a fines de 1975 ha completado su undécimo ejercicio de operaciones.

El Art. 3 de la Ley de Creación de la Financiera le establece como -- principales funciones y atribuciones las siguientes:

- a) Propiciar la creación, dar asistencia financiera y técnica, nor-- mar las actividades, vigilar y fiscalizar el funcionamiento de -- las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
- b) Fomentar el desarrollo de un mercado secundario para los créditos hipotecarios originados por el financiamiento de las viviendas a que se refiere esta Ley.
- c) Contratar toda clase de préstamos internos o externos pudiendo ga-- rantizarlos en cualquier forma.
- d) Adquirir inmuebles destinados a la construcción de viviendas, los cuales pueden ser enajenados para cumplir con el mismo propósito".

...y otras más en la cual establecen relaciones con las asociaciones establecidas. Asimismo la mencionada Ley también lo permite emitir -- títulos de crédito denominados Bono Nacional de Vivienda, con el obje-- to de obtener financiamiento adecuado.

Para que la Financiera pueda desarrollar sus funciones y cumplir así en buena forma con sus objetivos y fines, la legislación le ha dota-- do de los siguientes recursos que a su vez constituyen su patrimonio.

Recursos de Capital:

- a) Capital inicial de dos millones de colones otorgado por el Estado para comenzar sus operaciones.
- b) Los aportes posteriores concedidos por el Estado.
- c) Las cantidades que el Estado, organismos internacionales o los particulares le entreguen en cualquier concepto.

Recursos de Crédito

- a) Los fondos provenientes de préstamos internos o externos.
- b) El producto de los bonos u otras obligaciones que emita.

Otros Recursos:

- a) Las utilidades y ventas que perciba en concepto de intereses, tasa comisiones, etc., cobradas por las operaciones que efectúe y los servicios que preste.
- b) Cualquier ingreso o adquisición que venga a incrementar su patrimonio.

...como realmente se puede ver, la Ley de Creación de la Financiera Nacional es lo suficientemente amplia como para que ésta pueda atender en buena forma las demandas financieras que requiere el sistema, no olvidemos que estos recursos son una parte del total disponible ya que cada una de las asociaciones del sistema cuenta con sus propias disponibilidades a las cuales la Financiera puede implementar su función crediticia a través de:

- a) Concederles préstamos a las asociaciones con garantía prendaria de los créditos hipotecarios a su favor .
- b) Comprarles créditos hipotecarios o participaciones en las mismas

asociaciones y

c) Hacerles depósitos de ahorro en las mismas condiciones que lo hace el público". 1/

...con lo anterior se pretende lograr una estabilidad económica del sistema de tal manera que las diferentes asociaciones puedan presentar al público siempre una respuesta a sus demandas, para lo cual la Financiera tiene que convertirse no sólo es la garante de las operaciones de las asociaciones, sino que también les provea de recursos cuando estas presenten problemas temporales de liquidez para sus --- gestiones.

De las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

A pesar que la Financiera Nacional de la Vivienda inició labores a medio año de 1963, las asociaciones no se formaron, sino hasta finales de 1964 y a inicios de 1965 que aparecieron ATLACATL, S.A., CREDITO INMOBILIARIO, S.A., (CREDISA) y CONSTRUCCION Y AHORRO, S.A. --- (CASA) las otras 3 asociaciones se constituyeron a partir de 1972 y hasta 1975: AHORROS METROPOLITARIOS, S.A. (AHORROMET), CRECE, S.A., y las más recientemente fundadas: la POPULAR, S.A., en 1975 y APRISA en 1977.

Son las asociaciones de ahorro y préstamo las encargadas directas de atender al público y su objeto principal es proporcionarle los recur_ sos financieros necesarios para construir, adquirir, reparar o mejorar viviendas destinadas a grupos familiares de ingresos medios. Las Asociaciones como entidades financieras de crédito desarrollan opera_

1/ FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. Obra Citada N° 4. Art. N° 32.

ciones activas y pasivas.

Operaciones Pasivas:

- a) Recibir depósitos de ahorro
- b) Obtener asistencia crediticia de la Financiera.
- c) Obtener todo tipo de préstamo y realizar otras operaciones que incrementen sus recursos previa autorización de la Financiera.

Operaciones Activas:

- a) Conceder todo tipo de préstamos cuyos fines sean los mismos que los del sistema, siempre de acuerdo a las normas dictadas por la Financieras.
- b) Invertir en títulos valores emitidos o garantizados por el Estado.
- c) Efectuar depósitos en la Financiera o en los bancos del país.
- d) Adquirir créditos hipotecarios de otras instituciones del sistema o aquellos asegurados por la Financiera.

...como se ve, las asociaciones son las instituciones del sistema en cargadas de analizar los recursos del público y especialmente de fomentar y fortalecer el ahorro popular y de canalizar estos recursos hacia los fines establecidos por el marco legal.

Es también importante repetir el hecho que en estas asociaciones se movilizan recursos que provienen de inversionistas privados y cuya única participación se limita a ser accionistas en dichas sociedades, esperando rendimientos aceptables a sus inversiones, por otro lado, existen otros inversionistas que se limitan a ser ahorrantes del sistema a los cuales se les retribuye con el interés devengado por sus

depósitos. Estas exigencias que tienen los diferentes inversionistas son la causa primordial de que no se formen asociaciones de tipo mutualistas; la formación de estas asociaciones del tipo de sociedades anónimas permite la formación de grupos de personas que invierten en el sector financiero del país, estrictamente vincularlas con otras entidades a la construcción de viviendas en centros urbanos o grandes colonias.

8.2.1 Los Recursos Financieros del Sistema de Ahorro y Préstamo en El Salvador.

La misma naturaleza del sistema no está determinado que su -- principal fuente de recursos son los AHORROS que libremente depositan las personas que tienen capacidad económica para ha-- cerlo y que de 1965 hasta diciembre del año 1976 se registra-- ron 174.336 cuentas de ahorro con un saldo de 356.8 millones; ésto ha permitido formar niveles de ahorro interno y canali-- zarlo a través de créditos a la construcción y adquisición de las viviendas. Además de la formación de ahorros, el sistema, por medio de la Financiera ha contratado en 1965 y 1968, dos préstamos con la Agencia Internacional para el Desarrollo --- (AID) por valor de ₡ 15.2 millones, asimismo se ha contado -- con la asistencia financiera del Banco Central de Reserva, el que en 1965 le otorgó un primer préstamo por ₡ 1.7 millones a corto plazo para ser cancelado con el primer desembolso del préstamo negociado con AID; nuevamente en 1967 la Financiera gestionó un segundo préstamo con el Banco Central por ₡ 3.0 - millones, el que se utilizó; a partir de 1968. El patrimonio

de la FNV, juntamente con las aportaciones del Gobierno Central y las reservas de operaciones llegaron en mayo de 1976 a ser 8.9 millones que incluyen los 2 millones de aporte inicial del Estado, fijado en la Ley de Creación del Sistema. -- Por otra parte están los aportes de capital que realizan los diversos inversionistas en las diferentes asociaciones, las - cuales a mayo de 1975 sumaban juntamente con las reservas de operaciones ₡ 17.4 millones.

Como se puede ver, el sistema de ahorro y préstamo en el ---- país, ha movilizado recursos que pasan del orden los ₡ 400 mi llones, con los cuales ha realizado sus operaciones normales, que generalmente se han orientado a solucionar los problemas de grupos familiares con capacidad económica. A partir de la creación del Fondo Social para la Vivienda, los niveles del - ahorro aumentaron y su vinculación institucional hace atender a grupos familiares de escasos recursos.

8.2.1.1 La Canalización de los Ahorros.

El Sistema de Ahorro y Préstamo basó su gestión fi-- nanciera en el fortalecimiento en los niveles del ahorro in-- terno y su función primordial consiste en incentivar la capta-- ción de los recursos del público y canalizarlos hacia el fi-- nanciamiento de programas habitacionales. El hábito del aho-- rro en nuestros países, constituye para la clase media una -- privación de sus actuales niveles de consumo, obligándose a las privaciones de vida que ésto le impone; sin embargo para los grupos familiares acostumbrados al ahorro, significa que

no obstante hay un período de abstinencia, posteriormente gozarán de un bien duradero como es su vivienda. Se habla únicamente de la clase media, ya que las familias de escasos recursos o clase baja, apenas logran con sus ingresos niveles de subsistencia y por otro lado la clase alta o con recursos económicos no necesita del ahorro para esperar mejores niveles de consumo en el futuro; la clase media si realiza este tipo de ahorro sacrificando sobre todo diversiones o bienes complementarios de vida.

El sistema de ahorro y préstamo en nuestro país sigue la forma del ahorro libre; los ahorrantes en una forma voluntaria depositan sus recursos en cualesquiera de las asociaciones establecidas por medio de una cuenta de ahorro, la cual funciona al igual que los bancos comerciales.

El motivo primordial de los depósitos de ahorro en las asociaciones es que nuestra legislación les faculta pagar un interés por arriba del que pagan los bancos en las cuentas de ahorro similar; cuando los bancos comerciales pagaban a las cuentas de ahorro el 4% de interés anual las mismas cuentas en las asociaciones ganaban el 6% de interés por año, ambos intereses sobre saldos diarios y exentos de todo tipo de impuesto y retirables al momento que se quiera, cuando la Junta Monetaria modificó las tasas de interés para las cuentas de ahorro en los bancos, al 4 1/2%, también se modificó en las asociaciones al 6 1/2% al año.^{1/} Además las cuentas de ahorro en las asociaciones están aseguradas por la Financiera Nacional

^{1/} En la actualidad se paga el interés del 7 1/2% sobre saldos.

Nacional hasta un monto de ₡ 12.000.00.

Los niveles de ahorro a que en 1976 llegó el sistema de ahorro y préstamo en el país cuenta con un total de 174.336 ---- cuentas de ahorro que hacen un saldo en los niveles de ahorro de ₡ 356.8 millones repartidos entre las seis asociaciones es-
tablecidas. Los movimientos anuales a partir de 1965 son los siguientes:

CUADRO N° 1

MOVIMIENTO DE LOS AHORROS
1965 - 1976

Años	Incremento Anual Ahorros	% Total	Incorporación Anual Ahorrantes	% Total
1965	1.336.124	0.4	1.819	1.0
66	5.517.349	1.5	1.838	1.0
67	3.247.916	0.9	4.154	2.4
68	7.119.695	2.0	5.677	3.3
69	5.204.710	1.5	5.753	3.3
70	7.503.997	2.1	5.977	3.4
71	9.360.973	2.6	9.033	5.2
72	22.805.883	6.4	14.202	8.2
73	32.958.775	9.2	19.422	11.1
74	46.778.606	13.1	25.122	14.4
75	100.782.125	28.3	40.236	23.1
76	114.191.894	32.0	41.103	23.6
TOTAL	356.808.047	100.0	174.336	100.0

FUENTE: FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. Memoria 1976. Edit. Mismo Año mismo.

....como se puede ver en el cuadro anterior, los saldos en -- los niveles de ahorro, y el número de ahorrantes siempre ha -- venido en aumento desde la creación del sistema; estos incre-

mentos han sido progresivos durante los once años de operaciones. Es importante establecer una comparación en los niveles generales de ahorro entre el período 1965-71 y el comprendido a partir de 1972 hasta 1976; para este segundo período los saldos en las cuentas de ahorro han sido considerablemente mayores en los primeros años, hasta 1971 los ahorros llegaron a 39 millones a partir de 1972 los incrementos anuales en el monto de los ahorros casi se han venido duplicando por año hasta llegar en 1976 a un saldo del orden de los 315 millones. Así mismo es más importante hacer notar como a partir de 1972 se implementan mecanismos por el cual algunas instituciones públicas o privadas y específicamente el Fondo Social para la Vivienda depositan sus disponibilidades financieras en cualquiera de las asociaciones, a esto se debe que a partir de ese año los incrementos en el monto de los ahorros han sido considerablemente mayores a los de años anteriores.

8.2.1.2 Recursos Complementarios.

Ya anteriormente se ha dicho que no obstante los ahorros del público constituye la base financiera para las operaciones del sistema de ahorro y préstamo, nuestra legislación establece mecanismos o gestiones financieras para que la Financiera o cualquiera de las asociaciones complementen sus recursos cuando así lo estimen. Es en esta forma que el Sistema de Ahorro y Préstamo ha canalizado recursos provenientes de préstamos internos con el Banco Central de Reserva de El Salvador y externos con la Agencia Internacional para el Desa

rollo. Asimismo ha canalizado las participaciones del Estado en la Financiera, y de los inversionistas en cada una de las asociaciones privadas.

a) Préstamos Obtenidos.

A partir de octubre de 1963 se iniciaron las gestiones con la AID para someterles a consideración un préstamo de ¢ 25 millones, el que después de las negociaciones se aprobó en julio de 1964, únicamente por ¢ 7.7 millones, este préstamo conocido por AID N° 519-L-008 fué contratado el 21 de mayo de 1965, suscrito por la Financiera Nacional de la Vivienda, con el aval del Estado, y los Estados Unidos de -- América en representación del programa de la Alianza para el Progreso, su destino único era que la FNV prestara asistencia financiera a las asociaciones para que estas desa--rollarán sus programas de crédito de acuerdo a la legislalación establecida.

En marzo de 1966 se iniciaron gestiones para otro préstamo con el AID, ahora que ¢ 15 millones y que también al ser - aprobado en julio de 1968 se recortó a 7.5 millones, habiendo sido contratado el 17 de julio de 1968 de la misma forma que el anterior y con destino también que la FNV prestara asistencia financiera a las asociaciones para que éstas implementarán su gestión crediticia. Este segundo préstamo se conoce como 'AID N° 519-L-012' .

En lo que respecta al uso de préstamos internos, la Financiera gestionó en diciembre de 1965 un préstamo a corto --

plazo con el Banco Central de Reserva, con el objeto de --
que dicho préstamo le diera disponibilidad de recursos ---
mientras se concluyeran los trámites del primer desembolso
del préstamo con el AID. Este primer préstamo con el Banco
Central por ₡ 1.7 millones fué otorgado bajo condiciones -
favorables para la Financiera.

En 1967, nuevamente la Financiera gestionó con el Banco --
Central una línea de crédito hasta por ₡ 3 millones; la --
cual le fué aprobada en septiembre del mismo año, con el -
objeto de atender las necesidades financieras de las Aso--
ciaciones del Sistema.

Estos préstamos externos e internos, han contribuído con -
la Financiera en dar la asistencia que han demandado las
asociaciones en aquellos momentos en que la captación de
los ahorros del público no han sido suficientes para financi
ciar sus operaciones de crédito, la forma de como la Financi
ciera ha recibido estos recursos es la siguiente:

CUADRO N° 2

PRESTAMOS EXTERNOS E INTERNOS DESEMBOLSADOS A LA FINANCIERAS
1965 - 1969

	P. Internos	P. Externos	Total
1965	1.700.000.00	1.700.000.00	3.400.000.00
1966	--	2.500.000.00	2.500.000.00
1967	--	2.875.000.00	2.875.000.00
1968	2.000.000 00	675.000.00	2.675.000.00
1969	1.000.000.00	2.500.000.00	3.500.000.00
TOTAL	4.700.000.00	15.250.000.00	19.950.000.00

FUENTE. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. Memorias Anuales 1965 al 70 . Edit. Mismo. Año mismo.

...durante el período de 1965 a 1970, la Financiera recibió recursos en concepto de préstamos por valor de ¢ 19.9 millones, en este período inicial del sistema (Ver Cuadro N° 1) los niveles del ahorro apenas llegaban en 1970 a casi ¢ 30 millones, lo que realmente era poco significativo como para que se implementaran sus operaciones de crédito, por lo que se tuvo que recurrir a la contratación de los créditos anteriores. A partir de 1971 los niveles del ahorro en el sistema se incrementaron fuertemente hasta 1976; éste ha sido el motivo de que a partir de 1971 no se ha visto la necesidad de los recursos complementarios.

Las perspectivas actuales de utilizar préstamos internos o externos se han visto anuladas a partir de 1972 con la creación del FSV ya que éste ha mantenido en cuentas de ahorro en las asociaciones sus recursos disponibles.

b) Otros Recursos

Por último se hace indispensable hacer un breve análisis de las participaciones que han tenido los inversionistas privados en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y la --- del Estado a través de sus aportaciones a la Financiera como organismo regulador del sistema.

Las participaciones de los inversionistas privados en las 6 asociaciones establecidas en el país, hasta 1976 ascen--dieron a ser en mayo de 1975 ¢ 17.4 millones que incluyen no sólo el capital aportado en estas sociedades, sino tam--bién las diferentes reservas que obligatoriamente tienen - que constituir anualmente.

Es importante hacer notar que la participación privada es realmente reducida y ésto se debe a que la base financiera de las asociaciones está en realizar sus operaciones de -- crédito con recursos ajenos, habiéndose convertido en ins--tituciones canalizadoras de recursos del público constituí--dos por sus ahorros.

La participación del Estado en las operaciones de la Finan--ciera son aún más reducidas que la de los inversionistas - privados y a 1976 la Financiera habría fortalecido un capi--tal de ¢ 8.9 millones que también incluyen las reservas -- obligatorias y el capital inicial otorgado por el Estado de ¢ 2 millones, de acuerdo a su Ley de Creación.

En resumen el Sistema de Ahorro y Préstamo en el país ha - contado con un total de ¢ 26.3 millones como aportes de --

los sectores privado y público, ambos como inversionistas en el sistema.

8.2.2 Inversiones del Sistema.

Dos han sido las formas de como las Asociaciones de Ahorro y Préstamo del país han canalizado los recursos recaudados por el sistema hacia el cumplimiento de sus objetivos por una parte, se otorga financiamiento a corto plazo a las empresas -- constructoras para que éstas construyan sus programas habitacionales conforme a las especificaciones técnicas establecidas por la Financiera y por otro lado, las asociaciones también asisten con financiamiento directamente a los grupos familiares para que en el largo plazo, éstas puedan adquirir -- una vivienda, las que generalmente han construido las empresas constructoras, privadas con el financiamiento a que se ha ha cía mención anteriormente.

Las inversiones para el primero de los casos anteriores, es -- decir el financiamiento a corto plazo que reciben las empresas constructoras, ha sido capaz de financiar hasta diciembre de 1976 la construcción de 22.001 viviendas, cuyo valor total de construcción es de ¢ 436.5 millones, de los cuales los -- aportes en créditos por el sistema ha sido hasta por ¢312.3 millones equivalente a un financiamiento del 72% el otro --- 28% ha sido el aporte que a las empresas constructoras se les ha exigido por la Financiera para la construcción de vivien-- das, para cada uno de los años de 1965 y hasta 1976 ha sido el siguiente:

CUADRO N° 3

ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMO

Financiamiento para Construcciones de Viviendas

1965 - 1976

Años	Total Viviendas	%	Valor Total de las Viviendas ₡	%	Monto Total Créditos ₡	%
1965	327	1.5	7.424.700	1.7	5.683.300	1.8
66	549	2.6	12.653.300	2.9	8.891.200	2.9
67	389	1.8	9.246.200	2.1	6.521.800	2.1
68	611	2.8	15.107.800	3.5	11.077.800	3.5
69	898	4.0	21.314.800	4.9	15.802.900	5.1
70	763	3.5	17.322.100	4.0	12.930.000	4.1
71	551	2.5	12.053.900	2.8	3.964.800	2.9
72	1.363	6.2	25.762.600	6.0	17.925.100	5.7
73	2.586	11.8	42.069.600	9.6	30.711.800	9.8
74	5.182	23.5	82.225.100	18.8	55.889.800	17.9
75	5.516	25.0	111.033.700	25.4	77.065.000	24.7
76	3.246	14.8	80.266.700	13.3	60.813.800	19.5
	22.001	100.0	436.530.200	100.0	312.277.300	100.0

UENTE: FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. 'Memorias Anuales 1965 al 76'. E Edit. Mismo. Años mismos.

...lo más importante del cuadro anterior, es hacer notar como los niveles de inversión y el de los montos en los créditos -- concedidos son notoriamente más elevados a partir de 1972, -- con la creación del Fondo Social para la Vivienda y que se -- inicia en este Sistema de Ahorro y Préstamo una movilización acelerada de recursos hacia nuevas inversiones en vivienda --

por parte de las asociaciones y de las empresas constructoras al asegurárseles un mercado seguro a sus viviendas.

El otro tipo de financiamiento, es el que se refiere al otorgamiento de créditos que las asociaciones conceden directamente a los grupos familiares para que éstos adquieran su vivienda y la paguen en condiciones de largo plazo. La gestión que en este sentido ha logrado realizar el sistema, se refiere al financiamiento de 9.533 créditos a largo plazo por un valor de ₡ 179.3 millones y que para cada uno de los años a partir de 1965 es:

CUADRO N° 4
ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMO
Créditos a largo plazo para adquisición de viviendas
1965 - 1976

Años	N° de Créditos	%	Monto de los Créditos	%	Promedio Promedio
1965	110	1.2	2.160.900	1.2	19.644.55
66	286	3.0	5.694.400	3.2	19.910.49
67	524	5.5	10.550.300	5.9	20.134.16
68	490	5.1	9.801.100	5.5	20.002.24
69	683	7.2	14.516.600	8.1	21.254.17
70	625	6.6	12.787.300	7.1	20.459.68
71	775	8.1	15.748.400	8.8	20.321.52
72	562	5.9	10.291.400	5.7	18.312.28
73	1.416	14.8	20.561.700	11.5	14.520.97
74	1.150	12.1	16.314.300	9.1	14.186.26
75	1.644	17.2	30.512.800	17.0	18.560.09
76	1.268	13.3	30.352.000	16.9	23.936.90
	9.533	100.0	179.291.200	100.0	

FUENTE. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. "Memorias Anuales 1965 al 76"
Edit. Mismo. Años mismos.

...en el cuadro anterior se puede ver como la gestión crediticia del sistema ha sido siempre creciente, tanto en el número de créditos concedidos, como en el monto de los mismos. El promedio de estos préstamos concedidos a largo plazo, se ha mantenido hasta 1972 alrededor de los ₡ 20.000.00, lo que nos indica que los grupos familiares a quienes se les ha concedido obligatoriamente, debieron contar con una base económica que le permitiera adquirir una vivienda de por lo menos ese valor (ya que cada solicitante está en la obligación de dar un aporte inicial en concepto de prima). A partir de 1973 el promedio de los préstamos ha sido menor que el de los años anteriores, sin embargo, siempre se ha tratado de viviendas para familias de medianos recursos económicos.

Pero la más importante de las inversiones del sistema es comparar el número de viviendas cuya construcción se ha financiado a corto plazo, y cual es el número de financiamiento a largo plazo que se le han concedido a las familias para la adquisición de sus viviendas. El resultado de esta comparación es una diferencia entre el número de viviendas financiadas a corto plazo; esta diferencia puede deberse a que las viviendas construídas con financiamiento de las asociaciones son adquiridas por las familias con recursos fuera del sistema; recursos propios o lo más seguro financiamiento de otras instituciones como los bancos comerciales y especialmente el Fondo Social para la Vivienda. Por otra parte puede darse el caso de solicitudes de financiamiento para adquirir viviendas construídas en lo particular (viviendas que se han construído sin

financiamiento del Sistema). La diferencia entre los créditos a corto plazo y a largo plazo hasta 1972 no se estiman considerables; sin embargo la diferencia a partir de 1972 nótese que pareciera como que los créditos a largo plazo se redujeran en relación a los créditos a corto plazo que han crecido de manera considerable; ésto sin duda alguna se debe a que el sistema de ahorro y préstamo se ha dedicado al financiamiento de la construcción de viviendas mínimas que son adquiridas -- por usuarios del FSV.

El anterior análisis es el porqué la vinculación del Fondo Social para la Vivienda y Sistema de Ahorro y Préstamo ha modificado el Sistema de Ahorro y Préstamo, financiando no sólo vivienda media, sino la vivienda de los grupos familiares de escasos recursos, no olvidemos además, que los mismos depósitos del Fondo en las asociaciones sirven para financiar los créditos a la construcción de las viviendas.

8.2.3 Operaciones Crediticias.

8.2.3.1 Préstamos Hipotecarios a Largo Plazo.

Las diferentes asociaciones de ahorro y préstamo pueden conceder créditos hipotecarios a largo plazo a aquellos grupos familiares que deseen adquirir, construir, conservar, reparar o mejorar sus viviendas 1/; tales préstamos implican una garantía hipotecaria sobre el inmueble que recibirá los beneficios del préstamo.

1/ FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. 'Normas Generales sobre Préstamos Hipotecarios no Asegurados'. Documento FNV-4. Año 1974.

El plazo de estos préstamos no deberá ser mayor de 25 años - y deberán ser cancelados por medio de cuotas mensuales fijas de capital e intereses; generalmente se conceden a un máximo de 15 años plazo. El tipo de interés a que se sujetará la contratación de estos préstamos será del 10 1/2% para la adquisición, conservación y reparación de las viviendas y del 11 1/2% cuando se trate de préstamos para la cancelación de deudas -- originadas por los conceptos anteriores; y en los casos donde el plazo de estos préstamos sea menor a 20 años; aumentando el interés al 12% cuando excede del plazo anterior. El inte--rés se aplicará a los saldos respectivos de los préstamos. El precio de las viviendas financiadas por el sistema no deberá exceder de ₡ 75.000.00 y el monto de los préstamos cuyo destino sea la adquisición de las viviendas no podrá ser mayor al 90% del valor de la vivienda por adquirir. En los casos que - el destino de los préstamos fuera para la conservación, reparación o mejora de las viviendas no podrá ser mayor de - - - ₡ 10.000.00. Para cualquier caso el valor del terreno se incluirá en el valor total de la vivienda.

Lo más importante de la concesión de estos préstamos a largo plazo es la calificación que se hace de los solicitantes; por la naturaleza de las operaciones del sistema, deberán calificar sus respectivas solicitudes de acuerdo a la capacidad económica que se tenga y en base a ella será la respuesta de a--probación o no del préstamo; ésto es porque las asociaciones deberán asegurarse en lo posible de la recuperación del préstamo y para los casos que ésto no se diera, se procederá a la

recuperación del inmueble ofrecido en garantía. Las condiciones a que generalmente son otorgados estos créditos determinan que únicamente pueden ser usuarios aquellos grupos familiares cuya capacidad económica les sea satisfactoria a las asociaciones. Esta situación, con los vínculos con el FSV ha dejado ser un problema para las asociaciones, ya que los casos cuya capacidad económica de los solicitantes sea escasa, el Fondo suplirá estas deficiencias, siempre que sean sujetas de cotización a dicho Fondo.

8.2.3.2 Préstamos para la Urbanización y Construcción de Viviendas.

Las asociaciones podrán conceder préstamos destinados a la urbanización y construcción de terrenos 1/, siempre y cuando estos se realicen en una sola operación y que al ser terminadas se destinen a la venta abierta al público. Los proyectos que podrán financiar las asociaciones deberán ser calificadas previamente por la Financiera.

Se deberán garantizar estos préstamos por medio de una primera hipoteca sobre los inmuebles donde se realizará el proyecto.

Estos préstamos no podrán concederse a un plazo mayor a dos años y su interés anual será del 11%, aplicables a los saldos del mismo. Se pueden conceder créditos rotativos, los cuales no podrán ser otorgados hasta haber cancelado el anterior o ponerlo dentro de los límites permisibles.

El monto de los préstamos no excederá del 75% del valor de los proyectos (terrenos y construcciones); en los casos de los créditos rotativos siempre se deberán respetar estos límites. Las viviendas financiadas no podrán tener un valor mayor a los ₡ 75.000.00 mencionados.

En estos mismos casos, las asociaciones también deben calificar las firmas constructoras que solicitan estos créditos de tal forma que puedan comprobar no sólo capacidad económica, sino un determinado nivel técnico que permita desarrollar en buena forma los proyectos. Esta obliga a unificar varias firmas o empresas constructoras y en este caso van relegando a las firmas con menos capacidad económica a situaciones problemáticas en la búsqueda de financiamiento para sus proyectos.

8.4 Conclusiones

Con el establecimiento en 1963 del Sistema de Ahorro y Préstamo en nuestro país, se pretende dar solución a los problemas de financiamiento que presenta la atención de las demandas habitacionales de la población de medianos recursos económicos. El marco institucional establecido en ese momento: el Instituto de Vivienda Urbana como organismo estatal atendiendo a la población de bajos recursos y los bancos comerciales a la población de alto nivel económico; dejaban sin atención a los sectores medios de la población, que contando con alguna base económica no podían por sí solos solucionar a cabalidad sus deficiencias habitacionales.

Esta población de medianos recursos económicos daba la oportunidad de que al constituir el Sistema de Ahorro y Préstamo se moviliza--

rán los ahorros en manos del público hacia estas instituciones especializadas y canalizadas hacia inversiones efectivas en vivienda.

La canalización de estos ahorros del público definía a estas instituciones como intermediarias entre el público que les depositaba -- sus ahorros y los grupos familiares que requerían financiamiento para adquirir sus viviendas.

Los Sistemas de Ahorro y Préstamo establecidos en cualesquiera de los países del área latina, al igual que en nuestro país guardan su naturaleza socio-económica al atender exclusivamente a la población que demuestra tener capacidad económica para hacerle frente a sus compromisos contractuales. Sin embargo a partir de 1973 la vinculación que se establece con el Fondo Social para la Vivienda organismo que desarrolla programas de vivienda adjuntos a la Seguridad Social, con beneficio único del sector laboral, ha permitido que el Sistema de Ahorro y Préstamo agilice sus mecanismos de financiamiento a corto plazo, por medio del cual se asiste con recursos a las diferentes empresas constructoras, para que estas desarrollen complejos habitacionales que serán adquiridos por grupos familiares de BAJOS recursos. a las cuales el Fondo les ha concedido el financiamiento a largo plazo para que adquieran su vivienda; lo que equivale en alguna medida a especializar los dos sistemas vinculados; por una parte el ahorro y préstamo financiando a corto plazo la construcción de las viviendas y por otro lado el Fondo Social financiando a largo plazo la adquisición de estas viviendas.

Pero también hay que mencionar el hecho que las disponibilidades del Fondo están en cuentas de ahorro en las diferentes asociaciones, de

donde también podemos decir que el Fondo colabora con el financiamiento a corto plazo para la construcción de viviendas.

Los recursos del Fondo Social han constituido para el Sistema de Ahorro y Préstamo una fuente permanente de recursos que ha logrado canalizar hacia el sector de la construcción. Esta disponibilidad de recursos con que ha contado las asociaciones a partir de 1973 ha logrado compensar los recursos que hasta ese año constituyeron los préstamos del AID y del Banco Central en la década pasada.

Dentro de este marco institucional se hace indispensable la definición de una política de vivienda que regule los vínculos del FSV y el Sistema de Ahorro y Préstamo, de manera de no dejar desnaturalizar los objetivos fundamentales para el cual fueron creados.

CAPITULO IX

CONCLUSIONES GENERALES

Al formular las conclusiones finales del trabajo hay que aclarar que - la presente investigación se concibió con el objeto de hacer aportes - prácticos que se pudieran en el corto plazo poner en marcha en benefi- cio de este gran sector de la población urbana que demanda una solución habitacional tipo mínimo; es así que a finales de 1974 se inició el es- tudio, enfocando los problemas del Financiamiento como obstáculo al de- sarrollo de la construcción y adjudicación de la vivienda mínima urbana en el país; y fué sobre esta hipótesis que se implementó este trabajo - de tesis. Paralelamente a los problemas financieros se han tocado otros aspectos considerados de apoyo, tales como el institucional, administra- tivo, técnico de ingeniería y otros, los cuales deben ser considerados como aspecto secundario aunque necesarios a nuestro objeto.

Es dentro de este contexto que se han formulado las conclusiones si- - - - guientes, las que van orientadas en primer lugar hacia el campo del Fi- nanciamiento y secundariamente a los otros aspectos de apoyo:

1. El inventario físico de las viviendas actuales nos hacen concluir - que:
 - a) En términos generales las viviendas deficitarias han venido dis- minuyendo en relación a las viviendas existentes.
 - b) De viviendas deficientes, el elemento mayoritario lo constituye la relación entre personas ocupantes y número de cuartos, lo que determina el grado de hacinamiento.

Esta relación de hacinamiento ha tenido una tendencia creciente

en todo el período analizado (1951-1976)

- c) El otro elemento que configura las deficiencias habitacionales es el nivel del equipamiento comunitario es decir, abastecimiento de agua y drenajes.

En lo referente a estos servicios se puede concluir que han venido mejorando a lo largo del tiempo; las viviendas físicamente aceptables son menores en la actualidad que en 1961 y 1971.

No ha existido en el país un verdadero programa de desarrollo y mejoramiento de las viviendas que en la actualidad se encuentran con deficiencias en los servicios comunitarios y hacinadas. Lo que sí ha existido es una constante preocupación por parte de DUA y ANDA en el sentido -- que las nuevas viviendas sean construídas de acuerdo a normas y especificaciones de construcción aceptables. Asimismo, es importante decir -- que el sistema financiero y en especial en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo existe una línea de crédito para mejoras y ampliaciones a las viviendas; la cual se usa en forma limitada debido que para ser sujetos de crédito los usuarios tendrían que demostrar capacidad de pago y contar con garantía apropiada.

- . Paralelamente al inventario físico de las viviendas urbanas se realizó un análisis del crecimiento de nuestra población urbana; de donde se concluye que el acelerado incremento de la población ha venido configurando anualmente una demanda real de nuevas viviendas.
- . En lo relativo a los recursos financieros se puede concluir que hasta 1973, la única institución que canalizaba recursos hacia la vivienda -- mínima era el Instituto de Vivienda Urbana, el cual primordialmente --

por medio de los aportes anuales que le otorgaba el Gobierno Central. A partir de 1974 el surgimiento del Fondo Social para la Vivienda hace participar en el Financiamiento de la vivienda mínima a los sectores patronal y obrero a través de cotizaciones porcentuales obligatorias. Al analizar los recursos financieros de cada Institución, podemos concluir, que los recursos que el Gobierno Central le otorgaba al IVU hasta 1974 no estaban en proporción adecuada con la solución integral al problema de la vivienda mínima urbana en el país; a partir de 1974 el FSV ha aportado al sector, recursos capaces de dar una solución adecuada a estas demandas habitacionales es decir que en la actualidad la problemática habitacional ha dejado de ser de orden financiero ya que si hay recursos disponibles para invertirse y ser canalizados directamente a las familias usuarias.

Es importante mencionar que aunque el sector de la vivienda mínima cuenta en la actualidad con recursos financieros capaces de dar atención a la problemática habitacional, el IVU continua con los mismos problemas financieros que en sus orígenes; además del hecho que sus programas de inversión dependen en buena medida de los aportes anuales que le otorga el Estado.

Realmente no ha existido en el país una verdadera e integral política de vivienda que vincule dentro de un sistema operacional a las instituciones del sector; no solo al IVU, FSV y FNV sino también al resto de instituciones cuyos objetivos básicos es la dotación de la infraestructura del desarrollo urbano. Esta falta de coordinación de acción a nivel institucional no ha permitido realizar una ordenada programación de las operaciones e inversiones en

el corto plazo, y no digamos para el mediano y largo plazo; esta si tuación ha sido la principal causa de las ineficiencias en la utili zación de los actuales recursos financieros.

4. A partir de 1974 los incrementos en la captación de recursos del - sector han sido considerablemente mayores a las inversiones reali- zadas, lo que se puede ver a través de las sumas que el FSV ha -- mantenido en disponibilidad efectiva o en depósitos a la vista en el Sistema Financiero Nacional especialmente en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo; asimismo, se puede notar que el volumen de - préstamos aprobados por el FSV que no han podido escriturarse a -- causa de una insuficiente producción de viviendas. Estas situación nos permite concluir que.

a) El problema no es de deficiencia de recursos financieros sino - que se trata de deficiencias operacionales y administrativas de las instituciones del sector.

b) No se ha desarrollado en el país una producción de viviendas ca paz de hacer frente a la demanda potencial que ha generado la - aprobación masiva de créditos para adquirir viviendas; lo que equivale a decir que la demanda de viviendas ha sido muy supe-- rior a la oferta de las mismas.

c) El hecho que el Fondo mantenga depositados sus recursos en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, para que estas den financia- miento a las operaciones de las empresas constructoras, signifi ca que tales Asociaciones se pueden considerar únicamente como intermediarias financieras; y que financieramente se esta tras-

ladando recursos propios de la vivienda mínima a la solución de los problemas de la vivienda media.

5. A partir de 1974 y hasta 1978, el costo de una vivienda tipo mínimo se ha hecho cuatro veces mayor; situación que ha sido provocada primeramente por la ineficiente colocación de los recursos por parte del FSV que ha originado el exceso de la demanda por sobre la oferta habitacional, en segundo lugar el alza desmesurada en el precio de los terrenos y algunos materiales de construcción que han llegado en casos máximos hasta la especulación.

El alto costo de las viviendas, está íntimamente relacionado con el problema de la adjudicación y otorgamiento de los créditos, en el sentido que a medida que se incrementa el valor de la vivienda, menor será el número de grupos familiares que tengan la capacidad de pago exigida por las instituciones del sector, con lo cual se dificulta cada vez más a los grupos familiares el adquirir su vivienda.

Conclusión General

6. En El Salvador, actualmente las fuentes de financiamiento para la vivienda mínima urbana, ha dejado de ser un problema crítico ya que durante los últimos años se ha contado con crecientes disponibilidades de recursos.

Más bien, puede decirse que los problemas críticos del sector se deben a una inadecuada coordinación institucional que conlleva a una ineficiente distribución de los recursos financieros y en consecuencia instituciones como el FSV cuentan con excesos financie--

ros mientras el IVU con una capacidad instalada suficiente para -- desarrollar programas habitacionales tiene que sujetarse a las políticas gubernamentales.

Este sentido que se puede concluir que hasta el momento se han tomado medidas para resolver los problemas de abastecimiento de recursos financieros y sin embargo no ha habido una preocupación para atender los otros problemas que en la actualidad son obstáculo para que se desarrolle la producción habitacional y se utilicen adecuadamente los recursos financieros del sector.

CAPITULO X
RECOMENDACIONES

Con las conclusiones anteriores, nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones, las cuales consideramos que su aplicación derivaría en resultados positivos para la atención del problema de la vivienda mínima urbana.

1. Dado que en nuestro país no ha operado un Marco Institucional que responda unificando al problema, es necesario buscar una mejor -- coordinación institucional a través de una Sistemática Política -- Institucional que incluyan los factores sociales, económicos ins-- titucionales y físico-especiales. Esta política de vivienda buscará básicamente la coordinación institucional entre las entidades - productoras, financieras y de servicio del sector a través de:
 - a) La primera alternativa es de orientar esta coordinación de las instituciones a través de la Comisión Nacional de Vivienda y su Comité Técnico a la cual habrá que darle una mayor amplitud de acción a través de asignarle fuerza legal y un apoyo decisivo - de parte del ejecutivo.
 - b) La otra alternativa es el de integrar los tres sistemas antes - estudiados (IVU-FNV-FSV) en un organismo superior que coordine internamente los esfuerzos y recursos del sector, a la vez que sea el lazo de unión con las otras instituciones de apoyo a fin de buscar una mejor planificación del desarrollo urbano.
2. En lo que respecta a los problemas financieros, concretamente se quiere recomendar de una manera especial que:

- a) Estas instituciones agilicen a implementen de una manera activa, no solo el uso de las fuentes de financiamiento básicos para ca da sistema, sino también los mecanismos secundarios de financia miento permitidos en la legislación actual, en el sentido que - dentro de las mismas instituciones se puedan conceder préstamos directamente, comprar y vender parcial o totalmente su cartera de préstamos, desarrollar un mercado secundario de hipotecas y otras actividades tendientes a perfeccionar los sistemas finan ceros.
- b) En lo que respecta a las formas o mecanismos que utilizan las - instituciones para el trato directo con las familias usuarias, recomendamos que no se le otorguen subsidios directos al grupo familiar, y más bien se desarrollen formas de subsidiarlos de una manera dindirecta tales como intereses preferenciales de -- acuerdo al valor de la vivienda, plazos más largos y cuotas de acuerdo a la capacidad económica del grupo familiar. Asimismo, - se recomienda a las instituciones que previamente a la adjudica ción de una vivienda o la aprobación de un crédito se evaluen - no solo la capacidad económica del grupo sino también su desa-- rrollo socio-cultural.
- c) Se recomienda que estas instituciones del sector, desarrollen - programas habitacionales de apartamentos para ser adjudicados en arrendamiento simple, esto permitirá llegar al grupo fami--- liar con una cuota de alquiler más bajo que si fuera una cuota de capital e interés y en consecuencia los estratos económicos

más bajos de nuestra población estarían siendo mejor atendidos.

BIBLIOGRAFIA

1. ARRIVILLAGA, Oscar Humberto. "El Instituto de Vivienda Urbana ante el Problema Habitacional en El Salvador". Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Ingeniería y Arquitectura, año 1975.
2. BALISTA, José. "Aspectos Humanos de la Vivienda". Edit. Sub-Americana. Buenos Aires, año 1965.
3. BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR. "Revista Mensual, Mayo -- 1975. Edit. Mismo, Año mismo.
4. COMISION NACIONAL DE LA VIVIENDA. "Ley de Creación, Decreto Ejecutivo N° 61 del 18 de septiembre de 1975". Repr. Comisión Nacional de Vivienda.
5. CONAPLAN. "Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977". Edit. Mismo. Año 1973.
6. CONAPLAN. "Indicadores Económicos y Sociales. Enero-Junio 1975". - Edit. Mismo, año mismo.
7. CONAPLAN. "Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969". Edit. Mismo, Año 1965.
8. V CONGRESO DE LA ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. "Declaración de Buenos Aires, Abril de 1972". Rep. Fondo Social - para la Vivienda, Año 1973.
9. CONSEJO DE GOBIERNO REVOLUCIONARIO. "Decreto Constitución", Decreto Ejecutivo N° 6 de fecha 21 de diciembre de 1948. Edit. Imprenta Nacional, Año 1949.
10. CORDOVA DE VILLALTA, Nadina. "Participación del Trabajador Social en los Programas del Fondo Social para la Vivienda". Tesis de Grado de Escuela de Trabajo Social. Año 1975.
11. CONTRERAS, Roberto. "Estudio Crítico de la Financiera Nacional de la Vivienda". Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas, Año 1970.

12. COLINA, Hector Eduardo. "Seguridad Social". Revista Mexicana de Seguridad Social, N° 7 de 1974. Edit. Instituto Mexicano de Seguridad Social, Año mismo.
13. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. "Contratos de Préstamos Nos. - AID-519-L-008 y AID-519-L-012 FNV/AID 1965 y 1968. respectivamente."
14. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. "Normas Generales sobre Préstamos Hipotecarios no Asegurados". Documento FNV-4, Año 1974.
15. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. "La Vivienda y el Cambio". Memorias de Seminario. Edit. FNV. Año 1973.
16. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA. Memorias Anuales.
17. FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA (FNV). "Ley de Creación". Decreto Ley N° 283 del 13 de marzo de 1963. Rep. FNV.
18. FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. Memorias Anuales.
19. FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. "Políticas y Normas Generales". --- Rep. FSV, Año 1973.
20. FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA. "Normas Operativas Rep. FSV, Año -- 1973.
21. FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA (FSV). "Ley de Creación". "Decreto Ley N° 328 del 17 de mayo de 1973". Rep. FSV.
22. FUNDACION SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MINIMA. Estatutos.
23. HAVEL, J.E. "Habitat y Vivienda". Edit. EUDEBA, Buenos Aires, Año 1974.
24. INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL. "Ley de Creación". Decreto Ejecutivo N° ____ de fecha 28 de septiembre de 1949. Rep. ISSS, Año 1972.

25. INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL. "Reglamento Art. N° 2" -- Rep. ISSS, Año 1972.
26. INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA (IVU). "Ley de Creación, Decreto Ley N°111 del 29 de diciembre de 1950". Rep. IVU.
27. INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. "Informe de la Vivienda, 1974". Edit. Mismo, Año mismo.
28. INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. "Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional en El Salvador". Edit. Mismo. Año 1971.
29. INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA. Memorias Anuales.
30. LAMAS, Adolfo. "Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar."
31. MINISTERIO DE ECONOMIA. Dirección General de Estadística y Censos. "II, III y IV Censo Nacional de Población 1950, 1961 y 1971". Cifras Preliminares, Edit. Mismo. Año mismo.
32. MINISTERIO DE ECONOMIA. Dirección General de Estadística y Censos. "Encuestas Demográfica y de Mano de Obra en el Area Metropolitana Agosto-Septiembre 1974". Edit. Mismo. Año mismo.
33. MINISTERIO DE ECONOMIA. Dirección General de Estadística y Censo. "Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (Familias menores a \$ 600.00 mensuales) en el área metropolitana. diciembre 1972". Edit. Mismo, Año mismo.
34. MURILLO, José Manuel. "La Vivienda Mínima Urbana en El Salvador". Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Ingeniería y Arquitectura, 1970.
35. REPUBLICA DE EL SALVADOR. "Constitución Política 1962". Edit. Imprenta Nacional, Año Mismo.
36. SALEGIO, Oscar René. "Consideraciones sobre el Planteamiento de la Vivienda Mínima en El Salvador". Edit. IVU, Año 1964.
37. SALEGIO, Oscar René. "Análisis de la Situación y del Plan Habitacional de El Salvador". Edit. IVU, Año 1968.

38. SMITH, Walcase. "Economía y Sociología de la Vivienda. Edit. Centro Regional de Ayuda Técnica (AID), Año 1966.
39. TORRES DE MELENDEZ, Elsy del Carmen. "Política Habitacional de El Salvador. Un Caso Concreto. Fondo Social para la Vivienda". Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias y Humanidades, 1975.
40. VARIOS. "Diagnóstico y Pronóstico de la Situación Habitacional en El Salvador a 1970". Rep. IVU, Año 1971.
41. VARIOS. "La Vivienda de los Pobres en El Salvador". Revista Estudios Centroamericanos, Junio-Julio 1974, Edit. UCA, Año mismo.
42. VARIOS. "La Formación de Capitales para la Vivienda en América Latina". Unión Panamericana. Edit. OEA, Año 1963.