

El problema de la vivienda en El Salvador y el quehacer del Estado

Roberto Dada R.*

EL PRESENTE TRABAJO ESTABLECE UNA RELACION ENTRE EL DEFICIT HABITACIONAL Y CIERTOS ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS-ESTRUCTURALES. ANALIZA EL QUEHACER DEL ESTADO EN TORNO AL SECTOR VIVIENDA, EN PARTICULAR, IDENTIFICANDO UNA CONTRADICCION BASICA ENTRE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA INSATISFECHAS EN LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS Y LA PRODUCCION DE VIVIENDAS POR PARTE DEL ESTADO QUE, PARADOJICAMENTE, SE ORIENTA HACIA LOS SECTORES MEDIO, MEDIO ALTO Y ALTO.

INTRODUCCION

Las necesidades insatisfechas de vivienda, o déficit habitacional en El Salvador, han tenido y continúan teniendo un crecimiento sostenido. Cada día es mayor -tanto en términos absolutos como relativos- el número de familias que no tienen vivienda.

El problema, sin embargo, es más que eso. Y el conocimiento de su verdadera naturaleza y de las causas que lo generan es condición básica para la adopción de medidas que, apunten hacia su solución.

La primera parte de este trabajo tiene como propósito ofrecer planteamientos que contribuyan a ello. Establece una relación causal entre ciertos aspectos socio-económicos-estructurales y la existencia de un enorme déficit habitacional; creyendo encontrar, en tales aspectos, elementos suficientes para explicar por qué la gran

mayoría de las familias salvadoreñas se ve imposibilitada de satisfacer su necesidad de vivienda.

La segunda parte del trabajo se refiere al quehacer del Estado en torno al sector vivienda, identificando inicialmente una contradicción básica entre las necesidades de vivienda insatisfechas, las cuales se concentran en los sectores de bajos ingresos económicos y la producción por parte del Estado que, paradójicamente, se orienta hacia los sectores medio, medio alto y alto.

Posteriormente, y con el afán de contribuir a explicar tal contradicción -que refleja la racionalidad socio-económica global a nivel nacional- se plantean algunas reflexiones, tanto en relación con los intereses económicos que existen en torno al proceso de construcción de vivienda, como el afán del Estado de tener una base social de apoyo en los sectores medios, a los cuales se orienta la producción.

Finalmente, queremos mencionar que, el análisis contenido en este

* Arquitecto. Egresado del Posgrado en Administración Pública del ICAP.

trabajo ha sido realizado con base en datos que llegan hasta 1983; sin embargo, consideramos que, a la fecha, éste continúa siendo válido.

1. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Comenzaremos por decir que la necesidad insatisfecha de vivienda es parte de un problema mayor, más amplio y abarcativo, que es el estado de pobreza en que vive la mayoría de los salvadoreños como consecuencia de una injusta distribución del crecimiento económico.

Con ello, sin embargo, no queremos decir que el problema de la vivienda no tenga otras dimensiones; obviamente existen otros aspectos que contribuyen a acentuar la carencia de viviendas. Lo que sí pretendemos decir es que el problema de la vivienda, en última instancia, es un problema social y económico estructural y que si ello no se tiene presente, no podríamos explicar satisfactoriamente, por qué más del 70% de las familias salvadoreñas no pueden satisfacer su necesidad de habitación.

Estudios exclusivamente técnicos podrían contribuir a mejorar los procesos constructivos y, con suerte, a bajar los costos. Por su parte, análisis de corte administrativo podrían contribuir a simplificar y hacer más eficiente el quehacer burocrático, pero no

podrán dar elementos para que las decisiones del Estado, y su quehacer en torno a la vivienda, se orienten efectivamente hacia la satisfacción de las necesidades de vivienda actualmente insatisfechas. El verdadero carácter de tales análisis debería ser complementario.

Para analizar el quehacer del Estado, y para la realización de intentos serios por resolver los problemas sociales que tanto acorralan a la población, es necesario conocer la verdadera naturaleza y causas de los mismos. Teniendo ello en mente, en esta parte expondremos una secuencia de consideraciones que tienden a reforzar la relación entre las manifestaciones del problema de la vivienda y algunos aspectos estructurales. Inicialmente, se hará referencia a la concentración que existe en la propiedad de los medios de producción y a la racionalidad que ha orientado su funcionamiento. Posteriormente, y como consecuencia de lo anterior, se hace ver que los beneficios del crecimiento económico se concentran en un reducido sector mientras la mayoría de los salvadoreños, como antítesis de ello, no cuentan ni siquiera con los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo entre ellas la necesidad de vivienda.

Concentración de los medios de producción

El proceso de concentración espacial, tanto de población como de medios de producción, como aspecto fundamental del proceso de urbanización¹ se hace evidente en San

1. Entendemos como proceso de urbanización al proceso de concentración de población, medios de producción y sus correspondientes soportes físicos en un espacio y tiempo determinados, con el objeto de realizar el proceso productivo.

Salvador en la década de los 60 como resultado del proceso de "industrialización";² sin embargo, la concentración de la propiedad de tales medios inicia con los orígenes mismos del Estado Nacional. La economía de inicios del siglo pasado, basada principalmente en la hacienda heredada de la época colonial, ya era controlada por un reducido número de familias criollas. Luego, la introducción del cultivo del café, durante la segunda mitad de 1800, provocó una mayor concentración de la tierra, especialmente a partir de 1882, con la Ley de Expropiación de Ejidos, generando una abundante población desarraigada de la tierra que vendía su fuerza de trabajo temporalmente. Posteriormente, la fuerte acumulación de capital a partir del café conlleva al surgimiento de los primeros bancos por parte del mismo sector cafetalero.

Más recientemente, en 1950, una parte del mismo sector agroexportador, amplía sus intereses a la manufactura en el marco del modelo de "sustitución" de importaciones, profundizándolos posteriormente en los años sesenta y setenta. Por su parte, la introducción de los cultivos de algodón y caña en grandes propiedades (durante las décadas de 1950 y 1960, respectiva-

mente) desplaza los cultivos tradicionales de granos básicos que se llevan a cabo en pequeñas y medianas propiedades, propiciando una mayor concentración de la tierra en manos de unos pocos y una mayor cantidad de obreros agrícolas.³

Así, el proceso de concentración de los medios de producción hacía que, para 1971, en El Salvador hubiera 29 familias que controlaban el 12.9% de toda la superficie trabajada y que el 7.4% de los terratenientes controlaran el 66%. Al otro extremo, el 48.9% de las explotaciones más pequeñas cubrían solamente el 4,4% de la superficie trabajada.⁴

Pero la concentración económica no se limita al área rural; ésta es una característica de la economía salvadoreña en su conjunto. El documento de trabajo "Visión Global de la Concentración Económica en El Salvador", señala que, en 1979, "...existen aproximadamente 332.000 empresas en la economía salvadoreña, de las cuales 0,7% tienen un tamaño que puede considerarse grande o gigante. Este reducido grupo de empresas constituye lo que llamamos "los medios fundamentales de producción", en ellos se

2. Al proceso de concentración de población en San Salvador, también contribuyó la introducción de los cultivos de algodón en los años 50 y caña en los años 60, ya que tales cultivos desplazaron de sus tierras a grandes masas de población que se dedicaban al cultivo de granos básicos.
3. El número de familias campesinas despojadas de tierra ha ido en constante incremento: en 1961 eran 30.461, en 1971 la cifra era de 112.108 y en 1975 el número de familias despojadas de tierra ascendía a 166.442. Ello equivale aproximadamente a un millón de personas que representan el 22% de la población total.

4. La reforma agraria impulsada en 1980 no logra cambiar sustancialmente la concentración en el agro, ya que la cantidad de tierra afectada, en relación a los niveles de concentración existentes, es poco significativa. Las fincas ocupadas inicialmente en la Fase I representaban sólo el 13% del territorio agrícola total y el 35% de las explotaciones mayores de 100 hectáreas. Posteriormente el área afectada incluso disminuye un tanto con la ampliación del derecho de reserva de 100 a 150 hectáreas. La Fase II no se realiza y el área afectada mediante la entrega de títulos individuales por tenencia precaria es, a diciembre de 1984, de sólo 96.750 hectáreas.

genera el 45% de la producción nacional, 29% del empleo y 59% del excedente disponible a la sociedad salvadoreña".⁵

Desempleo: consecuencia de la racionalidad económica existente

Es obvio que la existencia de tales niveles de concentración en la propiedad de los medios de producción a su vez ha generado una fuerte concentración de los beneficios del proceso productivo, pero, además, habría que añadir que la injusta distribución de ingresos existentes en El Salvador, también está marcada por la existencia de una dinámica empresarial que no ha tenido regulaciones por parte del Estado para evitar tan marcados desequilibrios. Tal racionalidad, entre otras cosas, ha provocado la existencia de niveles salariales sumamente bajos⁶ -que en muchos casos incluso no alcanzan para la estricta sobrevivencia- y la existencia de niveles de desocupación alarmantemente altos, los cuales, además, han venido y continúan en aumento, tanto en términos absolutos como relativos. (Ver cuadro 1)

Tal situación de desempleo no ha sido producto de falta de inversión o crecimiento económico: la inversión interna bruta -a precios corrientes- pasó de 340,6 millones de colones en 1970 a 2,005,8 millones de colones en 1978.⁷ Por su parte el P.T.B. - a precios constantes de 1962- fue de 2.504,2 millones de colones y, en 1978, fue de 3.604,3 millones de colones.⁸

Más bien, la creciente desocupación en El Salvador se debe a la forma y racionalidad bajo la cual se pone en marcha el proceso productivo. Así, por ejemplo, la introducción indiscriminada de nuevas tecnologías, ha generado un acentuado proceso de desplazamiento de fuentes de trabajo.⁹

Es significativo ver cómo cada vez se ocupa una menor cantidad de mano de obra para obtener el mismo monto de colones en la producción. Dan cuenta de ello dos indicadores que tradicionalmente son utilizados para medir la productividad; nos referimos al PIB por sector productivo y a la PEA ocupada del mismo sector, solo que invirtiendo la relación (PEA ocupada por sector/PIB por sector). Ello ofrece información sobre la cantidad de personas

5.. Instituto de Investigaciones Económicas. "Visión Global de la concentración económica en El Salvador". Documento de trabajo, Boletín de Ciencias Económicas y Sociales U.C.A. No. 28/2/84.

6. Sin tener en cuenta la inflación cifras oficiales señalan que el promedio de los salarios de los hombres de la clase obrera de la industria manufacturera en el Departamento de San Salvador en 1970 fue de 193.38 colones, en 1975 de 215.97 colones, en 1979 de 356.30 colones y en 1981 de 527.48 colones. MIPPLAN. Indicadores Económicos y Sociales enero-junio 1982, p. 156. Hasta 1985 un dólar equivalía a 2,50 colones salvadoreños.

7. MIPPLAN, Indicadores Económicos y Sociales. Jul-dic. 1976, p. 21 y enero jun. 1982, p.17.

8. MIPLAN, Indicadores Económicos y Sociales. Jul-dic. 1976, p. 34 y enero-jun. 1982 p. 20.

9. Anteriormente señalábamos cómo los cultivos para la exportación (café, algodón y caña), al desplazar a los cultivos tradicionales de autoconsumo y para el mercado interno, generaron una considerable masa de población que no fue incorporada por el aparato productivo, la cual vende su fuerza de trabajo ocasionalmente durante los períodos de siembra o de corta, o se ubica en el llamado sector informal urbano.

CUADRO 1
TASA DE DESOCUPACION, PERIODO 1971-1979 (EN MILES)

Año	PEA Total	PEA Ocupada	PEA Desocupada	TASA Desocupada
1971	1.200	1.050	150	12.5%
1972	1.250	1.101	149	11.9%
1973	1.300	1.030	270	20.8%
1974	1.350	1.072	278	20.6%
1975	1.400	1.064	336	24.0%
1976	1.460	1.098	362	24.8%
1977	1.510	1.130	380	25.2%
1978	1.570	1.156	414	26.4%
1979	1.640	1.148	492	30.0%

Tomado de: Agenda Demográfica de El Salvador, abril 1980.

Fuente: Luis Argueta Antillón, "Crecimiento, Empleo y Necesidades Básicas: Elementos de Análisis". Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año VI, Nº4, julio agosto 1983, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador, C.A.

que se ocupan por determinado monto de colones.¹⁰

Como puede apreciarse, los datos del cuadro 2 muestran una tendencia creciente a la desocupación. Para el caso de la agricultura, en 1980 la cantidad de mano de obra necesaria para obtener un millón de colones era 38,7% menor de la que se necesitaba en 1950. Por su parte, en la industria, el fenómeno es aún más notorio: la cantidad de mano de obra necesaria para obtener un millón de colones, en 1980,

era 54,4% menor que la que se utilizaba en 1950.

Creemos que los datos anteriores no sólo dan cuenta de la tendencia al desplazamiento de mano de obra, sino que también evidencian que la población no es, como se pretende hacer creer, una variable causante del desempleo sino más bien una variable afectada por el mismo. Además, queda en tela de juicio la propuesta usual de que, a mayor inversión independientemente de las formas tecnológicas, mayor producción y mayor empleo, y que la industria es la que deberá absorber la desocupación en el campo, propuesta que usualmente es enarbolada en nuestros países, con altas tasas de desocupación.

10. Ver Luis Argueta Antillón: "Crecimiento, empleo y necesidades básicas: elementos de análisis". boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI, No. 4, jul-agosto 1983. Universidad C.A. José Simeón Cañas. San Salvador, El Salvador.

CUADRO 2
 NUMERO DE EMPLEADOS POR CADA MILLON DE COLONES EN LA PRODUCCION

Año	Agricultura	(Cambio)	Industria	(Cambio)
1950	1312		535	
1961	1036	- 21.0%	406	- 24.1%
1971	919	- 11.3%	235	- 42.1%
1978	1015	+ 10.4%	355	+ 51.1%
1979	914	- 10.0%	326	- 8.2%
1980	804	- 12.0%	244	- 25.2%

Fuente: Para los primeros tres años los datos se tomaron de Luis Argueta Antillón, "Crecimiento, ...op. cit. Los datos correspondientes al resto de los años se elaboraron en base a fuentes oficiales.

Concentración de la riqueza

La concentración de los medios, así como los bajos salarios y la desocupación, como expresiones de la racionalidad que orienta al proceso productivo, hacen que la distribución de la riqueza sea sumamente injusta. Además, los desequilibrios entre los que tienen mucho y los que no tienen nada han venido acentuándose. (Ver cuadro 3 y 4)

Como puede apreciarse en el cuadro 3, para 1980 el 20% más pobre de la población de El Salvador recibía el 2% del ingreso nacional y el 30% bajo la mediana recibía el 10%, o sea que el 50% de la población salvadoreña

recibía apenas el 12% del ingreso. Por otra parte el 20% más rico recibía el 66% del ingreso nacional. Los beneficios del crecimiento económico de El Salvador los disfruta sólo un sector muy reducido que cuenta con muy altos ingresos, en contraste con la gran mayoría de salvadoreños, que tienen un nivel de ingresos sumamente bajo.

En el área metropolitana de San Salvador -AMSS-, la situación no es mejor: según datos de 1976, el 29,5% de las familias tenía ingresos no mayores de \$250,00 mensuales y el 46,5% tenía ingresos no mayores de \$300 mensuales; el porcentaje de familias con ingresos de hasta \$600 mensuales era de 73,5%.¹¹

Por su parte, el documento de trabajo Visión Global de la concentración Económica en El Salvador manifiesta que "...en 1979, los

11. Datos tomados de EDURES. "Programa para el mejoramiento integrado de las áreas críticas metropolitanas". El Salvador, EDURES, 1978, p. 3.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Años	20% más pobre	30% bajo la mediana	30% sobre la mediana	20% más alto
1960	5.5	10.5	22.6	63.3
1970	3.7	14.9	30.8	50.8
1980	2.0	10.0	22.0	66.0

Fuente: CEPAL, "Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hacia 1980." México Set. 1982. p. 15.

CUADRO 4

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO
Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE HACIA 1980

Estratos	Porcentaje (%)	Ingreso promedio (Dólares 1970)
20% más pobre	2,0	46,5
30% bajo la mediana	10,0	155,1
30% sobre la mediana	22,0	341,2
20% más rico	66,0	1.535,5

Fuente: CEPAL, "Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hacia 1980". México, set. 1982. p. 17.

propietarios o capitalistas salvadoreños, menos del 2% de la población económicamente activa, tuvieron ingresos per cápita 68 veces mayores a los percibidos por el trabajador promedio. La situación es aún peor cuando se profundiza en el análisis de los "propietarios": 116 grandes capitalistas, menos del 1% de los propietarios, perciben ingresos anuales per cápita superiores a los 20 millones, apropiándose en conjunto del 35% del Ingreso Nacional".¹²

La pobreza y las necesidades de vivienda insatisfechas

Como consecuencia de la desequilibrada e injusta distribución de la riqueza, cada vez son más los salvadoreños que viven en estado de pobreza.

Para 1980, según cifras de la CEPAL, el 68,1% de la población de el Salvador vivía en estado de pobreza, o sea, que 3.267.000 personas eran pobres y, de éstas, el 74,3% (2.427.000 personas que

equivalen al 50,6% de la población total) se encontraban en situación de extrema pobreza.

Como puede apreciarse en el Cuadro 5 las áreas rurales, al igual que en el caso de la vivienda, son más afectadas por la situación de pobreza que las áreas urbanas, pero en éstas la situación también es dramática: 1.221.000 personas, el 57,6% de la población urbana, vivía en estado de pobreza, y de éstas el 77%, o sea 943.000 personas, equivalentes al 44,5% de la población urbana total, se encontraban, según CEPAL, en situación de extrema pobreza.

Ante los bajos niveles de ingreso y en general la situación de pobreza en que vive la mayoría de familias salvadoreñas, la población rural se ve obligada a autoconstruir su "rancho", en su mayoría de una sola habitación, a base de adobe, paja o bahareque; techo de paja o teja, piso de tierra y carente de servicios (agua, luz, eliminación de excretas).¹³ Por su parte, la mayoría de familias urbanas no tiene posibilidad de obtener una vivienda de las que, con un criterio comercial, produce el Estado y la empresa privada; ante lo cual, éstas tratan de satisfacer su necesidad de habitación en los "tugurios", construyendo una champa a base de desechos, en tierras de uso marginal, generalmente en los lechos de las quebradas y riachuelos que atraviesa San Salvador; alquilando una reducida y deteriorada pieza de "mesón", con servicios colectivos sobresaturados o autoconstruyendo su casa en un lote de una "colonia ilegal" en la periferia extrema de la ciudad, sin servicios ni infraestructura habitacional.¹⁴

12. Instituto de Investigaciones Económicas, "Visión Global de la concentración..." op. cit. p.3.

13. El Estado Salvadoreño no ha impulsado programas de vivienda en las áreas rurales: "no existe ninguna Institución dedicada a desarrollar proyectos de vivienda rural, ya que las instituciones productoras de vivienda que forman el sector, en su área de acción no incluyen la vivienda rural". MIPLAN, Plan trianual 1981-1983. Sector Vivienda, feb. 1982, pag. 5.

14. En estos asentamientos se expresa el déficit habitacional y constituyen lo que se conoce como mercado informal, extralegal o espontáneo, el cual funciona en forma paralela al mercado formal constituido por las viviendas que construye o financia el Estado y el sector privado.

CUADRO 5
ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA 1980

	Nacional		Urbano		Rural	
	Absoluto Cantidad Pers.	Rela- tivo	Absoluto Cantidad Pers.	Rela- tivo	Absoluto Cantidad Pers.	Rela- tivo
Estado de pobreza	3.267.000	68,1%	1.221.000	57,6%	2.046.000	76,4%
Extrema pobreza	2.427.000	50,6	943.000	44,5	1.484.000	5,4
No satisfacción de necesidades básicas	840.000	17,5	278.000	13,1	562.000	21,0
No pobres	1.530.000	31,9	898.000	42,4	632.000	23,6
TOTAL	4.747.000	100 %	2.119.000	100 %	2.678.000	100 %

Fuente: Elaborado en base a Cuadros 13 y 14 de CEPAL, "Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hasta 1980". México.

El proceso productivo y el proceso de urbanización, como una específica forma de realizarlo, no están orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población sino más bien hacia el crecimiento económico a expensas de los trabajadores. Si bien es cierto el Estado organiza la producción -de ahí que privilegie los soportes físicos para la producción como tal- esta producción no provee a los productores directos los productos mínimos necesarios para su subsistencia y para

la subsistencia humana en general. Las necesidades básicas de la población no se satisfacen y consiguientemente los déficit crecen. Vía la máxima acumulación, se mata al trabajador, y éstos, en vez de constar con viviendas, no pueden aspirar más que a "morien- das"¹⁵ en las que su condición humana no logra realizarse.

Expresión cuantitativa de las necesidades de vivienda no satisfechas

En El Salvador, las necesidades de vivienda insatisfechas han venido aumentando progresivamente. Para 1980, según cifras oficiales, el déficit habitacional a nivel nacional ascendía a

15. Término utilizado por Edín Martínez como "lugar para morir" o antónimo del concepto de vivienda "como un lugar para vivir" en su ponencia "Importancia del Análisis de los Problemas Demográficos al Formular la Política Nacional de Vivienda", presentada al Segundo Simposium Nacional de la Vivienda. San Salvador, junio de 1982.

561.465 unidades, lo cual significa que aproximadamente 7 de cada 10 familias salvadoreñas no tenía resuelta su necesidad de habitación. Por su parte, el déficit urbano era de 176.555 unidades, lo que significa que de cada 10 familias urbanas, 5 no podía satisfacer su necesidad de habitación.¹⁶ (Ver cuadro 6)

La mayor parte del déficit urbano encuentra expresión en los asentamientos espontáneos que existen en las principales ciudades y, en particular, en San Salvador.¹⁷ En 1975, sólo en el área urbana de San Salvador, existían 351.899 personas (62,3% de la población urbana del AMSS) habitando asentamientos espontáneos (mesones, tugurios y colonias ilegales) y, según proyecciones, la población que en 1987 residiría en este tipo de asentamientos ascendería a 676.031, lo cual equivaldría al 68,3% de la población urbana del área metropolitana de San Salvador.¹⁸ Para el año 2000 la situación

será aún más dramática: 77 de cada 100 salvadoreños vivirá en tugurios, mesones o colonias ilegales. (Ver cuadro 7).

Como puede verse, el déficit habitacional (o necesidades de habitación insatisfechas) es sumamente elevado y con una franca tendencia al crecimiento. Pero, además, éste no se distribuye uniformemente en los diferentes estratos sociales. Por el contrario, en El Salvador, en consonancia con el planteamiento hecho en esta primera parte, el déficit habitacional se concentra de manera clara y contundente en los sectores sociales de bajos ingresos económicos. (Ver cuadro 8)

El 62,1% del total de necesidades de viviendas urbanas previstas por estudios oficiales para 1980, se concentraría en los estratos con ingresos hasta de ¢250 mensuales y el 87% se concentraría en los estratos con ingresos hasta de ¢600 mensuales.¹⁹

16. Sin pretender detenernos en ello, diremos que el déficit habitacional en El Salvador es aún mayor que el que proporciona los cálculos oficiales, debido a que: a) Entre las unidades habitacionales que se toman en cuenta anualmente para restarle al déficit acumulado se incluye un considerable número de unidades que son construidas por el sector informal (por ejemplo 35% del total para el período entre 1961 y 1970), siendo dudoso que todas ellas llenen los requisitos de habitabilidad; b) No se consideran las viviendas que con el tiempo se van deteriorando, y que de hecho pasan a formar parte del déficit; c) No todas las viviendas que construye el sector formal (gobierno y empresa privada) necesariamente contribuyen a disminuir el déficit, debido a que son viviendas que, como se verá más adelante, se orientan a sectores de población que no son precisamente los más necesitados de vivienda.

17. Los mesones, ya desde comienzos de siglo, constituían la forma típica de habitación de los sectores de bajos ingresos. Los tugurios

y colonias ilegales surgen y se desarrollan a partir de los años, a a par del crecimiento urbano.

18. Con seguridad, las proyecciones sobre asentamientos espontáneos en el AMSS se quedan cortas debido a que la confrontación armada ha provocado una gran migración de población del interior del país hacia la capital. Según la Comisión Nacional de Desplazados -CONADES- solamente la población desplazada al 30 de setiembre de 1983 en el AMSS ascendía a 33.070 personas.

19. Nos parece que la concentración del déficit habitacional en tales sectores es aún mayor, ya que creemos que la hipótesis de la cual parte el diagnóstico habitacional de 1970 se queda corta en relación a la distribución real del déficit. La hipótesis del diagnóstico habitacional es que el déficit inicia total urbano de 1961, y el incremento del mismo por crecimiento demográfico, se distribuye en relación a los ingresos de acuerdo a los porcentajes de familias en los diferentes niveles de ingresos.

CUADRO 6

POBLACION Y NECESIDADES DE VIVIENDA INSATISFECHAS

	Población total		Déficit total		Población urbana		Déficit urbano		Población rural		Déficit rural	
	Personas	Familias	Absoluto	En relación al V. de FAM	Personas	Familias ³	Absoluto	En relación al V. de FAM	Personas	Familias ⁴	Absoluto	En relación al V. de FAM
1961 ¹	2526268				973069	188945	109495	58,0%				
1970	3538628 ²	612219	426759	69,7%	1350429	202219	146759	56,0%	2124323	350000 aprox.	280000	80,0%
1976	4039900	713094	505750	70,9%	1680400	326291	164158	50,3%	2359500	386803	341592	88,3%
1980	4539500	801712	561465	70,0%	1902500	369417	176555	47,8%	2637000	432295	384910	89,0%

1. Para 1961 no hay datos sobre el déficit rural y total.

2. El saldo migratorio de 58876 no está incluido.

3. Para calcular el número de familias se ha dividido entre 5,15 que es el tamaño familiar urbano asumido por el diagnóstico.

4. Para calcular el número de familias se ha dividido entre 6,10 que es el tamaño familiar rural asumido por el diagnóstico.

Fuente: Los datos relativos a 1961 y 1971 se han tomado del Diagnóstico de la Situación Habitacional de la República de El Salvador en 1970. Los datos relativos a 1976 y 1980 han sido tomados de MIP-LAN, Plan trienal 1981-1983, febrero 1982.

CUADRO 7

POBLACION EN ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS
EN SAN SALVADOR

	Población de San Salvador ¹	Población en Asentamientos Espontaneos ²	
		Absoluta	Relativa
		Más de	Más del
1930	89.261 ³	48.000	50,0% ⁴
19475	114.461	61.809	54,0%
	164.943	66.802	40,5%
1975 ⁶	564.967	351.899	62,3%
1987 ⁷	982.604	661.927	69,47%
2000	1.789.632	1.379.806	77,1%

1. La población de 1930 es la de San Salvador; la de 1947 se refiere a la de la Municipalidad de San Salvador y a la del Area Metropolitana de San Salvador la de 1975 y 1987 son las del área urbana del Area Metropolitana de San Salvador.
2. El tipo de vivienda espontánea existente en 1930 y 1947 es el "mesón". Para 1975 la población residiendo en asentamientos espontáneos se distribuye en mesones, tugurios y colonias ilegales.
3. Tomado de R. Barón Castro. "La población de El Salvador", U.C.A. Editores, 1978. San Salvador, El Salvador, C.A. pág. 545.
4. Estimación de Barón Castro, tomada de "La Vivienda Popular Urbana". Vol. I, Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Sociedad Interamericana de Planificación, San Salvador, El Salvador, abril de 1976, p. 157.
5. Datos tomados de "La Vivienda Popular Urbana". Vol. I. F.S.D.V.M. San Salvador, El Salvador, abril de 1976, p. 157.
6. Datos tomados de "La Vivienda Popular Urbana". Op. cit. p.153, Cuadro 18.
7. Las proyecciones para 1987 y para el año 2000 se han calculado a partir de la población urbana de 1975 del estudio "La Vivienda Popular Urbana", aplicando una tasa de crecimiento de 4.72 (que es la que hubo en el período 61-71). De esta cantidad, se asume que el porcentaje de personas que vivirá en asentamientos espontáneos será de 69,4 y 77,1 para 1987 y 2000 respectivamente (62,3%) que es la que existía en 1975, según el estudio de la FSDVM, más 7,1% y 14,8% adicional para 1987 y 2000 respectivamente, que se obtiene de las proyecciones de crecimiento porcentual de EDURES.. Op. cit.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8

NECESIDADES DE VIVIENDA URBANA SEGUN INGRESOS
FAMILIARES: 1970-1980

Estrato Ingreso	Déficit vivienda estimado 1970			Incre- mento 1971- 1980	Total necesidades de vivienda 1980		
	Absoluto	Relativo	Relativo Acumulado		Absoluto	Relativo	Relativo Acumulado
Bajo-bajo (¢0-100)	29.812	20,3%	20,3%	23.960	53.772	18,7%	18,7%
Bajo (¢100-250)	67.921	46,3%	66,6%	57.081	125.002	43,4%	62,1%
Medio (¢250-600)	35.592	24,3%	90,9%	38.759	74.351	25,8%	87,0%
Medio-Alto (¢600-1000)	2.861	1,9%	92,8%	7.047	9.908	3,5%	91,4%
Alto (¢1000 en adelante)	10.573	7,2%	100,0%	14.094	24.667	8,6%	100,0%
TOTAL	146.759	100,0%		140.941	287.700	100,0	

Fuente: El Mercado Habitacional Urbano en El Salvador: Análisis del Acceso de los Pobres a Vivienda en las Ciudades Principales del país. "La Vivienda Popular Urbana" Vol. I, pág. 154, F.S.D.V.M., San Salvador, El Salvador, 1976. Tomado de "El Diagnóstico, Pronóstico y Déficit Habitacional de El Salvador 1971-1981". Grupo Interinstitucional de IVU, ICR, INV, CONAPLAN, OEA y ONU. San Salvador, 1971. Los porcentajes para 1970 son agregados nuestros.

2. EL QUEHACER DEL ESTADO

En las páginas anteriores nos hemos referido a la pobreza existente en el país, y a las necesidades insatisfechas de vivienda como una de las dimensiones de ésta, así como a las causas estructurales que la determinan; ahora nos referiremos al quehacer del Estado salvadoreño en torno al sector vivienda.

Para ello, inicialmente, ofrecemos algunas cifras relativas a la producción global de viviendas por parte del Estado desde que surge "Mejoramiento Social" en 1932²⁰ hasta 1981. Nos referiremos también a los sectores sociales hacia los cuales se ha orientado tal producción para, posteriormente, plantear algunas reflexiones en torno a ello.

20. Entre las reformas sociales que se decretaron después del levantamiento campesino de 1932, se encuentra la creación del "Fondo de Mejoramiento Social", el cual se encargaría de proporcionar viviendas económicas y de redistribuir la tierra. En 1943 dicha institución se convierte en Sociedad Anónima, y en 1945 en Organismo Autónomo. Posteriormente, como consecuencia del estudio "la Vivienda en El Salvador: Análisis del problema y recomendaciones para un programa de vivienda", realizado por la "Public Administration Service" y tomando como marco la nueva constitución de 1950 que declara la construcción de viviendas de interés social, se crea el Instituto de Vivienda Urbana -I.V.U.- en 1950. Este, juntamente con la Financiera Nacional de la Vivienda -F.N.V.- y el Fondo Social para la Vivienda -F.S.V.- (sobre las cuales se hace referencia más adelante) constituyen las instituciones públicas de vivienda.

21. Pero, para obtener la producción del Sector Formal en conjunto, habría que adicionar aproximadamente unas 6,000 viviendas construidas por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM), institución privada, sin fines de lucro, que orienta su quehacer hacia los sectores de bajos

Producción global

La producción de viviendas por parte de las instituciones públicas en El Salvador desde 1932 hasta 1981, ha sido de 78,964 unidades²¹ a un costo unitario promedio de ₡17.563.00.²² (Ver Cuadro 9).

Las instituciones públicas de vivienda en 46 años (1935-1981) impulsaron la construcción de sólo una vivienda por cada 10 familias existentes en 1981. Tal dinámica de producción, no ha sido suficiente ni siquiera para cubrir el crecimiento vegetativo de la población,²³ y mucho menos para lograr disminuir el déficit acumulado, lo cual ha provocado un crecimiento constante del déficit habitacional (Ver Cuadro 6).

ingresos, pero que goza del aval del gobierno para la obtención de créditos de instituciones internacionales. Además habría que considerar las viviendas producidas por el resto del Sector Formal (bancos comerciales fundamentalmente) las cuales, para el período 1962-1980 (según el trabajo "Hacia una Política..." op. cit. p. 59 y 60), llegan a 18,399 unidades. La producción del resto del sector formal a partir de 1980 ha sido considerablemente menor.

22. La obtención del costo unitario promedio ha sido en base a los costos de la producción anual a precios corrientes. Si se hubiera considerado la inflación dicho costo sería considerablemente más alto.

23. Por ejemplo, la necesidad habitacional urbana para el período (1976 - 1980), a raíz del crecimiento de la población, se estima en un promedio de 10.660 unidades habitacionales por año, o sea 53.300 unidades en los 5 años. Sin embargo, la construcción de viviendas por parte del sector formal para el período 1976-1980, fué de sólo 28.575 unidades y se localizó en las ciudades más importantes, principalmente en San Salvador. Datos tomados de MIPLAN, Plan Trianual 1981-1983, Sector vivienda, Feb. 1982.

CUADRO 9

INSTITUCIONES PUBLICAS DE VIVIENDA—PRODUCCION

Junta Nacional de Defensa Social
y Mejoramiento Social (1935-1949)¹

Financiera Nacional de la Vivienda
F.N.V.²

Viviendas construidas con
financiamiento de la F.N.V.

Créditos a largo plazo otorgados
para la adquisición de viviendas

Totales

Años	No. de viviendas	Costo medio por vivienda	Costo total aprox. en miles	No. de viviendas	Costo medio por vivienda	Costo total (en miles) ⁴	Número	Monto de los créditos (en miles)	No. de viviendas Unidades	Costo medio por vivienda	Costo total (en miles)
1935-1948	375	¢ 4.268	¢ 1.600						375	¢ 4.268	¢ 1.600.0
1949	170	8.812	1.498						170	8.812	1.498.0
INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA (IVU)³											
1960-1954	3.188	7.315	23.394				2.718	¢ 55.510.5			
1955-1959	2.167	8.293	17.970				775	15.748.4	3.198	7.316	23.394.0
1960-1964	3.644	6.581	23.981				962	10.291.5	2.167	8.293	17.970.0
1965-1970	9.423	5.356	50.467	3.557	¢ 23.354	¢ 83.068.9	1.416	20.661.7	3.644	6.581	23.981.0
1971	208	6.577	1.368	551	21.876	12.053.9	1.644	30.512.8	12.980	10.288	133.535.9
1972	642	4.929	3.164	1.363	18.901	25.782.6	3.118	83.968.0	759	17.684	13.421.9
1973	792	5.327	4.219	2.586	16.268	42.069.6	1.352	79.310.8	2.005	14.427	28.926.6
1974	754	5.877	4.314	5.182	15.867	82.295.1	1.644	30.512.8	3.378	13.703	46.288.6
1975	762	9.343	7.119	5.161	20.138	111.083.4	1.644	30.512.8	5.916	14.628	86.539.1
1976	968	11.076	10.722	3.246	24.728	80.256.8	1.644	30.512.8	6.278	18.828	118.202.4
1977	1.022	11.116	11.360	5.286	29.111	153.890.4	3.118	83.968.0	4.214	21.592	90.988.8
1978	902	15.416	13.905	3.885	39.503	163.470.3	2.312	94.734.1	6.308	26.195	165.240.4
1979	960	13.085	12.562	3.407	26.257	189.455.9	1.352	50.074.8	4.787	34.965	167.375.3
1980	148	20.661	3.058	7.782	18.839	146.607.0	501	21.622.6	4.367	23.361	102.017.9
1981	924	15.316	14.152	9.563	21.128	202.067.0	1.120	39.068.2	7.930	18.873	149.665.0
Total	26.494	¢ 7.615	¢ 201.755	51.925 ⁵	¢ 92.764	¢ 1.182.010.9	17.936 ⁵	¢ 820.873.7	78.964	¢ 17.563	¢ 1.386.863.9

Fuente: Elaboración propia en base a:

- Datos elaborados con base en el Cuadro 1 de Alberto Harth, Hacia una Política Urbana: El Legado del Estado Salvadoreño: 1950-1975, Pág. 5. Monografía preparada para la investigación La Vivienda Popular en El Salvador. F.S.D.V.M., San Salvador, El Salvador, 1976.
- Los datos del período 1950-1971 han sido elaborados con base en el Cuadro 2 de Alberto Harth, Hacia una Política... Op. cit., pág. 8. Los datos del período 1972-1981 han sido elaborados con base en el informe de la Vivienda del 31 de diciembre de 1981 del Departamento de Finanzas de la F.N.V., que se encuentra en la Potencia de Rebeca B. de González y Margarita Iris López, al Segundo Simposium de la Vivienda. San Salvador, julio de 1982.
- Los datos sobre la Financiera Nacional de la Vivienda F.N.V., han sido tomados de las Memorias de 1980 y 1981 de esa institución. Los costos medios por vivienda se han obtenido dividiendo los costos totales entre el número de viviendas.
- La diferencia entre el costo total de las viviendas, y el monto total de créditos con financiamiento del Sistema de la F.N.V., corresponde al aporte obligatorio de las empresas privadas de construcción (aproximadamente 30% del total).
- La no correspondencia entre el número de viviendas construidas con financiamiento de la F.N.V. y el número de viviendas construidas con financiamiento a corto plazo del Sistema de la F.N.V., han sido o serán adquiridas por otras instituciones del Estado (principalmente por el Fondo Social para la Vivienda F.S.V.).

Orientación de la producción. Contradicción entre necesidades de vivienda y el quehacer del Estado

Posiblemente la observación más importante en torno a la producción de viviendas por parte del sector formal, en general, y del sector público, en particular, es que ésta se ha orientado a los sectores medio, medio-alto y alto, que no son precisamente los sectores más necesitados de vivienda. Las obligaciones económicas -dados los costos de las viviendas- en términos de prima y especialmente de cuotas mensuales, hacen que los usuarios de éstas provengan de los sectores medio, medioalto y alto, los cuales si cuentan con la capacidad de pago suficiente para responder a tales obligaciones.

Así, por ejemplo, del total de viviendas construidas en El Salvador por el sector formal entre 1971 y 1975, (Ver cuadro 10) el 90.3% se dirigió a los sectores medio, medioalto y alto, y para el período 1976-1980 (Ver cuadro 11) se estimaba que el 83% de la producción del sector formal se orientaría a los mismos sectores.

En contraste con lo anterior, las necesidades de vivienda urbana, como ya hemos visto antes, se concentran mayoritariamente en los estratos de bajos ingresos. El 62.1% del total de necesidades de vivienda previstas para 1980 se concentraría en los sectores con ingresos de hasta ₡250.00 mensuales y el 87% se concentraría en los estratos con ingresos hasta de ₡600.00 mensuales (Ver Cuadro 8).

O sea, que la mayor parte de familias necesitadas de vivienda,

paradójicamente, no tienen acceso a las viviendas que construyen las instituciones públicas y la empresa privada, ya que la mayoría de la población no tiene los ingresos necesarios para cumplir con las obligaciones económicas que estas soluciones exigen.

Entonces, podemos decir que existe una clara contradicción entre la necesidad de habitación de las mayorías y el quehacer del Estado.

El proceso productivo, y más específicamente la racionalidad que lo orienta, sin una adecuada regulación por parte del Estado, le niega al trabajador los ingresos necesarios para solventar la necesidad de vivienda y demás necesidades básicas. La necesidad de habitación como demanda potencial, no se convierte en demanda efectiva por la falta de ingresos suficientes.

Por qué el Estado salvadoreño ha orientado la producción de viviendas a los sectores medio, medioalto y alto?

Es interesante observar como todas las instituciones de vivienda en El Salvador tienen como objetivo manifiesto el brindar solución habitacional a los sectores de bajos ingresos económicos, y sin embargo, esos objetivos nunca han sido asumidos, mucho menos alcanzados. En la práctica, han sido clara, abierta y permanentemente desechados. POR QUE?

CUADRO 10
 VIVIENDAS PRODUCIDAS POR EL SECTOR FORMAL
 DISTRIBUIDAS PORCENTUALMENTE POR ESTRATOS: 1971-1975

Estrato Socio-económico	IVU	FNV	FSV	FSVM	Resto Sector Formal	Total Unidad	%
¢ 0 - 100 (Bajo-bajo)	-	-	-	16	-	20%	(0,9)
¢ 100 - 250 (Bajo)	30	-	1	54	10	2.086	(8,8)
¢ 250 - 600 (Medio)	50	15	99	30	30	5.551	(23,0)
¢ 600 - 1000 (Medio-alto)	10	27	-	-	20	5.302	(22,0)
¢ 1000 o más (Alto)	10	58	-	-	40	10.894	(45,3)
Total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
No. viviendas	3.283	15.459	(3.753)	1.298	4.000	24.041	

Fuente: A. Harth. *Hacia una Política Urbana. El Legado del Estado salvadoreño: 1950-1975.* Monografía preparada para la investigación, *La Vivienda Popular Urbana en El Salvador.* F.S.D.V.M., San Salvador, enero de 1976, p. 59.

CUADRO 11
 ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDAS
 POR EL SECTOR FORMAL: 1976-1980

Estrato Socioeconómico	IVU	FNV	FSV	FSVM	Resto Sector Formal	Total
¢ - ¢ 100 (Bajo-bajo)	-	-	-	16	-	3%
¢ 100 - ¢ 250 (Bajo)	30	-	10%	54	10%	14%
¢ 250 - ¢ 600 (Medio)	50	15	80%	30	30%	33%
¢ 600 - 1000 (Medio-alto)	10	27	10%	-	20%	18%
¢ 1000 o más (Alto)	10	58	-	-	40%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total unidades	4.420	31.693	12.278	12.600	5.000	65.991

Fuente: A. Harth. *Hacia una Política... op. cit., p. 60.*

La respuesta a la pregunta ¿Por qué el Estado salvadoreño ha orientado la producción de viviendas hacia los sectores medio, medioalto y alto, y no hacia los sectores de bajos ingresos en los que se concentra el déficit habitacional?, no es una respuesta simple. En tal fenómeno intervienen varios factores; el guiarse por patrones y normas de sociedades más ricas pudiera ser uno de ellos, pero por delimitación propia de este trabajo abordaremos únicamente aquéllos relacionados con lo que algunos estudiosos de la Administración Pública llaman las dos grandes funciones del Estado: la Función Productiva y la Función Reproductiva. La primera de ellas referida a las condiciones de acumulación y, la segunda a las condiciones de dominación.²⁴

Creemos que tales factores son de gran importancia para explicar la contradicción planteada, o al menos, para aproximarnos a su explicación. Obviamente, no pretendemos agotar las

múltiples dimensiones que tiene el problema del quehacer estatal en torno a la vivienda, solamente pretendemos destacar una que a nuestro criterio tiene carácter dominante.

La función productiva

El Estado, como encargado de asegurar las condiciones de la acumulación, cumple también con esta función en el sector vivienda.

La Financiera Nacional de la Vivienda -F.N.V.- y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo²⁵ da cuenta de como el aparato burocrático y las instituciones de vivienda en particular, sirven de vehículo para la acumulación de capital.

La F.N.V. fue creada en 1963, pero el número de Asociaciones de Ahorro y Préstamo se incrementó considerablemente durante la década de los 70, época en que existía sobrelíquidez en el país, debido principalmente a que en

24. Vivienne Márquez y Rainer Godau en su trabajo "Burocracia y Políticas Públicas: Perspectivas desde América Latina", al hablar sobre el estudio de las organizaciones manifiestan la necesidad... "hacer una lectura profunda del proceso histórico de las sociedades del tercer mundo que defina el proceso burocrático como instrumento de gestión del proceso económico y de dominación política a disposición de los regímenes que acceden al poder". Luego los autores refiriéndose al papel de las organizaciones en relación a los proyectos estatales que los regímenes llevan a cabo, dicen que estas: "...por una parte, aseguran las condiciones de la acumulación y por otra, contribuyen a contrarrestar las consecuencias sociales y políticas conflictivas que conllevan los proyectos económicos de industrialización acelerada". En Gilberto Flores y Jorge Nef, Eds. "Administración

Pública: Perspectivas Críticas, San José, Icap, 1984, pp. 360 y 361.

25. La F.N.V. y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamos, se crea en 1963 en el contexto reformista de la Alianza para el Progreso, con el propósito de financiar la construcción de proyectos habitacionales, según sus objetivos explícitos, para familias de bajos y medianos ingresos. Ello mediante un sistema privado de Asociaciones de Ahorro y Crédito que combina la participación pública y privada. La Financiera además de propiciar la creación de las Asociaciones de Ahorro y Crédito debe darles asistencia técnica y financiera, normas a sus actividades y fiscalizar su funcionamiento. Las Asociaciones, por su parte, otorgan financiamiento a corto plazo a las empresas privadas de urbanización y construcción. Las viviendas, una vez construidas, son adjudicadas a los usuarios mediante préstamos a largo plazo.

1969 el Mercado Común Centroamericano, vía a través de la cual el sector industrial²⁶ había venido reproduciendo su capital, estaba en crisis. Hasta 1972 sólo existían "Atlacatl", "Casa" y "Credisa", fundadas todas ellas en 1965, pero en 1973 se funda "Ahorromet", en 1974 "Crece", en 1975 "La Popular", y en 1977 "Aprisa", con lo cual a partir de 1975 se produce un notorio incremento en los ahorros del sistema de Asociaciones de la F.N.V. (Ver cuadro 12)

Así, también se producen cambios importantes en la estructura de los mismos. En las tres asociaciones fundadas en 1965, las cuentas mayores de 5 millones representaban, para 1977, sólo el 12% del monto de capital, sin embargo, en las tres asociaciones fundadas en la década de los 70, tales cuentas llegan a representar el 36% del monto de capital.²⁷

Paralelamente, también se incrementa el número de viviendas financiadas y el número de los créditos otorgados.

Teniendo en cuenta lo anterior, podría decirse que el sector industrial encuentra en la construcción de vivien-

das, a través del sistema de la F.N.V., una vía alternativa para lograr reproducir su capital.²⁸

El mecanismo de acumulación de capital a través de la F.N.V. y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo, además se ve reforzado por el fondo Social para la Vivienda -F.S.V.-,²⁹ ya que este adquiere las viviendas de firmas privadas que construyen con el financiamiento que a corto plazo les proporcionan las Asociaciones de la F.N.V.. Así el F.S.V., gracias a su masiva captación de ahorros obligatorios, amplía grandemente el mercado financiero del sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo de la F.N.V., complementándose ambas instituciones como medios para la acumulación de capital en momentos en que la vía del MERCOMUN se había cerrado.³⁰ (Ver cuadro 13)

Intereses económicos privados en la producción de viviendas. En este proceso de construcción de viviendas para las capas medias y medias altas, el sector financiero ha obtenido ganancias tanto por medio del financiamiento que a corto plazo las asociaciones de ahorro y préstamo otorgan a las empresas constructoras, como a través

26. Con ello no pretendemos decir que existe una diferenciación social entre los distintos sectores; posiblemente sea más apropiado hablar de la existencia de una diferenciación funcional. Ver E. Torres Rivas, Crisis del Poder en Centroamérica. San José, EDUCA, 1983.

27. Datos elaborados con base en cifras sobre la estructura económica en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo del Departamento de Operaciones de la F.N.V., y tomadas de Avance de Investigación. "Políticas de Vivienda del Estado Salvadoreño: 1950-1977". Equipo de El Salvador. Investigación: "Desarrollo Económico, proceso de Urbanización y Funciones Metropolitanas en C.A." CSUCA. Noviembre 1977.

28. Ver Avance de Investigación... op. cit.

29. El F.S.V. se crea en 1973 como parte de la política reformista que inicialmente trató de poner en práctica el gobierno de Molina (1972-1977), con el propósito, según sus objetivos explícitos, de contribuir a la seguridad social del sector trabajador, proporcionándole financiamiento para adquirir vivienda. Su principal fuente de recursos son las cotizaciones de patronos y trabajadores.

30. El Instituto Nacional de Pensiones para los Empleados Públicos INDEP, aunque en una escala mucho menor, también ha adquirido de empresas constructoras viviendas construidas con financiamiento del sistema de la F.N.V. El INDEP también ha adquirido viviendas del I.V.U.

CUADRO 12
ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMO
INCREMENTO DE AHORROS Y AHORRANTES

Año	Incremento Anual Ahorros	Total %	Incorporación Anual Ahorrantes	Total %
1965-1970	₡ 29.929.791	5,6	25.218	7,2
1971	9.360.973	1,8	9.033	2,6
1972	22.805.883	4,3	14.202	4,0
1973	32.956.775	6,2	19.422	5,6
1974	46.778.606	8,8	25.122	7,2
1975	100.782.125	19,0	40.236	11,5
1976	114.191.894	21,6	41.103	11,8
1977	120.931.158	22,8	32.199	9,2
1978	75.739.731	14,3	53.917	15,4
1979	86.492.138	16,3	61.031	17,5
1980	63.026.765	11,9	27.924	8,0
Total	₡ 530.013.563	100,0	349.407	100,0

Fuente: Memoria F.N.V. 1980.

CUADRO 13
FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA -F.S.V.¹
ADQUISICION DE VIVIENDAS Y CREDITOS ESCRITURADOS

Años	Adquisición de viviendas			Créditos escriturados	
	Número	Costo medio p/vivienda	Monto (en miles)	Número	Monto (en miles)
1974	1.149	₡ 11.311	₡ 12.995,8	₡ 232	₡ 2.180,4
1975	1.581	1.478	18.147,4	1.516	16.627,2
1976	1.860	11.478	22.453,5	2.008	23.820,1
1977	1.326	12.072	18.038,7	2.239	27.735,1
1978	3.236	13.604	52.613,5	1.876	25.370,9
1979	2.867	16.259	56.281,3	3.583	62.722,6
1980	2.030	19.631	39.426,1	2.870	53.859,6
1981	4.050	19.422	68.975,1	2.766	49.550,7
Total	18.099 ¹	17.031	288.931,4	17.080 ²	261.866,8

Fuente: 1. Datos tomados de la Memoria de 1981 del Fondo Social para la Vivienda. El costo medio por vivienda adquirida se ha obtenido dividiendo el monto entre el número de viviendas.
2. La no coincidencia entre el número de viviendas adquiridas y el número de créditos escriturados se debe a las viviendas adquiridas a empresas privadas que han utilizado financiamiento a corto plazo por parte del sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda -F.N.V.-, pero que aún no han sido adjudicadas. En tal sentido también hay que tener presente que una vivienda puede ser construida un año y adjudicada el siguiente.

del financiamiento que a largo plazo otorgan a los usuarios de las viviendas.

Pero también existen otros sectores que tienen intereses en juego en el proceso de construcción de viviendas. Las grandes empresas de urbanización y construcción, obtienen en un período de tiempo relativamente corto (que es el tiempo que dura el proceso constructivo) considerables ganancias, ya que los márgenes de utilidad se obtienen sobre el valor total de los proyectos, los cuales son financiados en un 70% aproximadamente por el sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda. Pero, si bien el mayor interés de las empresas de construcción se ubica en torno al sistema de la F.N.V. y al F.S.V., éstas también tienen interés en los programas y proyectos habitacionales del Instituto de Vivienda Urbana -I.V.U.-, ya que a partir de 1972 los proyectos del IVU, mayoritariamente, han sido construidos a través de la contratación de empresas privadas de urbanización y construcción. Hasta 1970 casi la totalidad de la obra realizada por el I.V.U. fue por el sistema de Administración directa.

Los intereses de los industriales y comerciantes de materiales de construcción tampoco pueden ignorarse, ya que el grueso de los materiales empleados en los programas habitacionales de las instituciones públicas y de las empresas privadas (como por ejemplo el hierro, el vidrio, los perfiles de aluminio para ventanería, la pintura, el cemento, los bloques de cemento para paredes, las láminas para techos), provienen y son distribuidos por un reducido número de establecimientos. En El Salvador existe cierta producción de materiales de

construcción en forma más o menos artesanal, particularmente de ladrillo y teja de barro cocido, hecho a mano. Sin embargo, esta producción fundamentalmente es utilizada en la construcción no formal de viviendas.

También es necesario tener en cuenta el interés de los propietarios de la tierra urbana y potencialmente urbana por lograr el mayor incremento posible en el valor de sus propiedades. En un país como en El Salvador, donde la tierra urbana y potencialmente urbana es escasa, y en donde su propiedad se encuentra bastante concentrada, (-lo que provoca una mayor especulación que contribuye a aumentar aún más la demanda y los costos de la tierra, condicionando sensiblemente el costo de las viviendas y con ello a sus posibles usuarios-) parece necesario tener en cuenta los intereses en torno a ello.

Concentración económica en los sectores de interés. Para una mejor comprensión de los intereses económicos que están en juego en torno al proceso de construcción de viviendas por parte del gobierno, creemos necesario tener una idea, tanto de la magnitud de los recursos económicos que se movilizan, como del hecho de que tal movilización se concentra en un reducido número de empresas; lo cual hace que los intereses de tales empresas sean lo suficientemente significativos como para pensar que éstas velarán porque las decisiones de las instituciones de vivienda sean acordes con sus intereses.

Las Asociaciones de Ahorro y Crédito del Sistema de la F.N.V. durante 1981 financiaron la construcción de 9564 viviendas, con un costo unitario

promedio de ¢21.128 y un valor total de ¢202.067.000 (Ver Cuadro 10) que representaba el 63% del P.T.B. correspondiente al sector construcción y el 2.3% del P.T.B. global.³¹

Por su parte, los siguientes datos³² nos dan una idea de la concentración económica que existe en los sectores de interés identificados antes: Según los censos económicos, en 1978 en El Salvador existían 5 establecimientos en la industria básica de hierro y acero, los cuales tuvieron un total de ventas de ¢15.459.000, de los cuales el 98,2% (o sea ¢15.175.000) correspondió a 3 de ellos, y uno solo de ellos tuvo un valor de ventas de ¢9.096.000, equivalente al 58,8% del total.³³ En este tipo de industria, el volumen de ventas correspondiente a barras, varillas, ángulos, perfiles y secciones de hierro o acero fue de ¢5.121.000.

Los perfiles de aluminio son fabricados casi exclusivamente por un solo establecimiento industrial de metales no ferrosos, el cual en 1979 tuvo un volumen de ventas de ¢22.895.000, lo que equivale al 89,7% del total.

Por su parte, las pinturas son fabricadas por sólo dos establecimientos

31. Con base en MIPLAN, Indicadores Económicos y Sociales. Enero-junio 1982.

32. Todos los datos sobre concentración económica en la industria y comercio de materiales de construcción y empresas de urbanización y construcción han sido extraídos de los "Censos Económicos 1979". Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Economía, San Salvador, El Salvador, octubre de 1981.

33. Aquí no se juzga la conveniencia o no de la concentración para este tipo de industria en particular, únicamente, se señala ese hecho como posible factor de presión en las decisiones que el Estado adopta en relación a la vivienda.

34. Incluye servicios prestados a terceros y comisiones recibidas.

tos industriales que juntos en 1978, tuvieron un total de ventas de ¢14.649.000. El cemento es fabricado por dos establecimientos industriales, los cuales en 1978 tuvieron un total de ventas de ¢57.291.000. Por su parte, en 1978 el valor total de ventas de bloques de cemento fue de ¢4.965.000 y éstos provienen principalmente de un establecimiento industrial.

Las láminas de asbestocemento, que es el tipo de cubierta convencional en las viviendas que proporciona el sector formal, son fabricadas exclusivamente por un solo establecimiento industrial, el cual en 1978 por concepto de ventas de este tipo de lámina tuvo un valor de ¢16.041.000.

Similar situación de concentración se presenta en el caso de los comerciantes proveedores de materiales de construcción, ya que existe un reducido número de grandes comercios que cubren el grueso de la demanda de materiales de construcción.

Según los censos económicos, en 1978 en El Salvador existían 19 establecimientos comerciales de madera aserrada y materiales de construcción, los que en conjunto tuvieron un total de ventas e ingresos³⁴ de ¢66.167.000. De tal valor, el 71,5% correspondió a sólo dos establecimientos. Ese mismo año funcionaron en el país 33 establecimientos comerciales de artículos de ferretería y eléctricos con un total de ventas e ingresos de ¢170.466.000, del cual el 58,8%, o sea ¢97.610.000, correspondió a 6 establecimientos.

En relación con las empresas de urbanización y construcción en los Censos Económicos de 1979, podemos encontrar que en 1978 existían 57 empresas de construcción de casas y

edificios, las cuales, en conjunto, tuvieron un valor de €166.769.000 por concepto de obras de construcción realizadas e ingresos de operación.³⁵ De este total, el 25,8% le correspondió a 3 empresas, otro 21,1% le correspondió a 5 empresas. O sea que solamente 8 empresas constructoras concentran casi la mitad (46,9%) del valor de las obras de construcción realizadas e ingresos de operación.

Ese mismo año se registraron 11 empresas urbanizadoras, las cuales conjuntamente tuvieron un valor de obras realizadas e ingresos de operación de €105.018.000, de los cuales el 84,3% le correspondió a sólo 3 empresas y 5 empresas concentraron el 95,1% de ese valor.

Para una comprensión más exhaustiva del fenómeno, es importante tener presente el hecho de que la concentración no sólo se produce en cada una de las industrias y sectores señalados. En muchas ocasiones, los mismos propietarios están presentes y tienen intereses no solo en uno de los sectores, sino que en varios de ellos a la vez. También hay que tener presente que tal situación se produce en el marco de un modelo económico en el que la concentración a nivel nacional es una de sus características más relevantes;

35. Excluye el valor del terreno.

36. Aquí se analizan intereses de minorías nacionales y su posible influencia en las decisiones gubernamentales. Ello sin embargo no quiere decir que las decisiones públicas no estén condicionadas, incluso en mayor grado, por intereses extranacionales; particularmente cuando éstos constituyen, como en el caso salvadoreño, un elemento dominante de la estructura de poder.

ésta ha acompañado desde sus inicios al proceso de formación y desarrollo del Estado salvadoreño.

Correspondencia entre el quehacer del Estado y los intereses económicos privados. En cuanto a la relación entre el quehacer del Estado en el sector vivienda y los intereses económicos de los sectores señalados, diremos que:

La construcción de vivienda de relativo alto costo para los sectores medio, medioalto y alto, ha constituido, desde que el Estado inició su acción en el sector, el componente principal de la política de vivienda. Ello ha generado un proceso de "acomodamiento mutuo" entre este tipo de programas y los intereses económicos de los sectores señalados;³⁶ existiendo ahora una fuerte correspondencia entre ambos.

Creemos entonces, que una reorientación significativa de los recursos disponibles hacia la construcción de viviendas de menor costo para los sectores de bajos ingresos, generaría inquietud y desconfianza en los sectores señalados.

La financiación de proyectos para familias con escasa capacidad de pago podría tener mayor riesgo de recuperación, además, los prestatarios "resentirían" tasas de interés como las que se aplican a los programas para los sectores medio y medioalto.

Para los constructores, parece más cómodo, en términos técnicoadministrativos, mover un determinado volumen de inversión en una cantidad menor de unidades habitacionales.

Por su parte, los propietarios de la tierra urbana y potencialmente urbana

obtienen una mayor valorización de sus tierras (ya de por sí considerable, tanto por el incremento de población como por las inversiones que el mismo Estado realiza en infraestructura y servicios), si su demanda se produce en torno a programas habitacionales de relativo alto costo.

En lo que concierne a los intereses de los industriales de materiales de construcción, habría que decir que, el costo de las viviendas para los sectores de bajos ingresos -en el marco del prevaliente enfoque comercial que pretende recuperar la inversión- tendría que ser muy bajo (aprox. 1/3 del costo promedio actual), para que éstas estuvieran al alcance de su exigua capacidad de pago. Ello, podría hacer que los programas de este tipo de viviendas, utilizaran menor cantidad de ciertos materiales de construcción, en relación a la que se utiliza en la construcción de viviendas de relativo alto costo.

Por ejemplo, los proyectos de vivienda de bajo costo que lleva a cabo

la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima -FSDVM- prescindan de pintura, así como de estructura de hierro para sostener la cubierta del techo, la cual es muy pequeña. Incluso algunas soluciones habitacionales consisten únicamente en un lote urbanizado carente de área construida. O sea que, los volúmenes de ventas de ciertos materiales podrían verse disminuidos.

Pareciera entonces que, una reorientación importante de recursos hacia proyectos para los sectores de bajos ingresos, podría afectar, aunque en forma temporal y limitada, la correspondencia existente entre la política de vivienda actual y los intereses económicos de los sectores señalados.³⁷

Por otra parte hay que considerar que la concentración de la actividad económica ha tenido su correlato en lo político. En general, los sectores de poder económico gozan de una gran capacidad de influencia en las decisiones gubernamentales.³⁸ Por el

37. Pero los proyectos para los sectores de bajos ingresos, como los que impulsa la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima -FSDVM-, no tienen que estar reñidos con los intereses de la empresa privada en general. Incluso, los programas de vivienda de menor costo para los sectores de bajos ingresos, podrían constituirse en un importante factor de estímulo económico a nivel nacional, con importantes ventajas adicionales, y el estado, con un enfoque diferente, podría continuar cumpliendo su Función Productiva.

38. Edelberto Torres Rivas, en relación a la presencia del sector privado en los organismos públicos centroamericanos, dice que: "...la línea divisoria entre intereses públicos y apetitos privados se vuelve inexistente en beneficio de la ganancia particular". Torres Rivas E. Crisis del poder en Centroamérica. 2da. edición. San José, EDUCA 1983, pág. 28. Por su parte, F. Herschel, basándose en

varios autores (Jean Maynaud, James M. Buchaman, Duncan Black, L.G. Reynolds, Kalman H. Silver, Peter Morris, Helio Jaguaribe entre otros) y en referencia a los grupos de presión, dice que: "Es evidente que el impacto que ejercen los distintos grupos no es igual. Uno de los factores que determinan en forma decisiva su peso relativo es el poder económico". Luego agrega que lo que diferencia a los países subdesarrollados con algunos países europeos es que en los primeros "los grupos que en alguna manera, pudieran actuar de fuerzas compensatorias -aplicando la terminología de Galbraith- o no existen o son sumamente débiles". Más adelante dice que "cuando el poder está tan concentrado no es ni siquiera pertinente hablar de grupos de presión". -J. Herschel Federico. Política Económica. 6a. edición, México, Siglo veintiuno editores 1984, páginas 43, 46 y 47.

contrario, los sectores populares tradicionalmente han estado marginados de los procesos decisorios del gobierno, negándoseles la posibilidad de contribuir a definir sus vidas.

Así las decisiones gubernamentales en El Salvador, tienden a responder a intereses particulares específicos,³⁹ en desmedro de los intereses de los sectores mayoritarios, e incluso, en contra del desarrollo de la misma iniciativa privada como institución.

La Función Reproductiva

Hasta ahora hemos aportado elementos que contribuyen a explicar por qué el Estado Salvadoreño ha orientado la producción de viviendas hacia los sectores medio y medio-alto, en el marco de la función del Estado de crear las condiciones necesarias para la acumulación de capital (Función Productiva).

El quehacer del Estado en su conjunto no puede orientarse por una racionalidad exclusivamente económica. Tiene que existir, además, una

racionalidad de tipo político que posibilite el ejercicio de la dominación sin la cual la acumulación de capital no sería posible. Por su parte, la política de vivienda, por su misma naturaleza, contribuye a ello; en el caso salvadoreño, buscando una base social de apoyo en los sectores medio y medio-alto (maestros, empleados públicos, profesionales, militares, etc.) a los cuales se orienta la producción de viviendas.⁴⁰

Obviamente la búsqueda de base social de apoyo también puede y debería ser en los sectores de bajos ingresos; sin embargo, en El Salvador las medidas tendientes a ello han sido de poca envergadura y significación, y no han contado al menos en el grado necesario, de voluntad política real.

También hay que mencionar que la política de vivienda y las políticas sociales en general, independientemente de hacia qué sectores se orientan, no son los únicos medios a través de los cuales el Estado puede cumplir la Función Reproductiva. Es más, en el caso salvadoreño no han sido los más importantes. En El Salvador la dominación fundamentalmente se ha ejercido mediante la represión violenta del conflicto social, no existiendo genuino interés por crear un consenso socio político que comprenda a las mayorías de bajos ingresos.

Pero lo que nos interesa explicar, ahora en el marco de la Función Reproductiva del Estado, es por qué la producción de viviendas por parte del Estado se orienta a los sectores medio y medioalto y alto, si éstos, ni son mayoría en la estructura social sal-

39. En el caso de la vivienda la "tradicción tecnológica" que prevalece también contribuye a que las decisiones en el sector, se mantengan en la línea de la vivienda de relativo alto costo.

40. Como veremos más adelante, el Estado salvadoreño también lleva a cabo otras acciones en el sector vivienda que podrían ubicarse en el marco de su Función Reproductiva, o calificarse más bien de acciones mediatizadoras, las cuales son componentes menores de la política de vivienda. Por ahora hacemos referencia únicamente al componente principal de tal política: los proyectos orientados a los sectores medio, medioalto y alto.

vadoreña⁴¹ ni son, como ya hemos visto antes, los más necesitados de vivienda. Algunas consideraciones que pueden aproximarnos a tal explicación son las siguientes:

La obtención, por parte del Estado salvadoreño de un consenso eficaz que comprenda a las mayorías de bajos ingresos, implicaría la realización de significativos cambios estructurales, tanto económicos como políticos, que los sectores que han detentado el poder han demostrado históricamente no estar dispuestos a realizar.⁴²

Otra consideración que nos parece importante para entender el privilegio que han tenido los sectores medio y medio alto en la política de vivienda es el hecho que estos sectores, han sido y continúan siendo, un elemento necesario para la implementación del proyecto económico político.⁴³

Ante la negativa de realizar cambios estructurales que incorporen la participación real de los sectores populares

en los procesos decisorios gubernamentales y que garanticen una distribución más justa del ingreso, la falta de vivienda y el estado de pobreza y de conflicto social ha venido incrementándose.

Medidas ante la agudización del conflicto. Ante la agudización del conflicto social, no ha existido una verdadera voluntad de solucionar dicha situación, en el sentido de impulsar las medidas, que, combatiendo las causas, conduzcan a la desaparición del conflicto. En lugar de ello, el conflicto social -que para finales de los 60 y principios de los 70, ya se expresaba en forma notoria- o se ha reprimido mediante el control, la intimidación y la violencia física o ha intentado mediatizarse, en el sector vivienda en la década de los 70, mediante la introducción de cierta infraestructura básica en los asentamientos espontáneos, a través de instituciones como Fomento y Cooperación Comunal -FOCCO- y la

41. Según el "Diagnóstico de la Situación Habitacional de la República de El Salvador en 1970", los sectores medios con ingresos entre 250 y 600 colones mensuales representaban el 27.5% del total de familias urbanas; los sectores medios-altos con ingresos entre 600 y 1000 colones mensuales representaban el 5.0% y los sectores altos con ingresos mensuales de 1000 colones representaban el 10%. O sea que los 3 sectores en conjunto representaban el 42.5% del total de familias urbanas.

42. Las medidas que impulsa el régimen actual no desautoriza tal observación, ya que éstas si bien han afectado ciertos intereses económicos no ha alterado la concentración de la actividad económica en lo fundamental. En lo político, si bien es cierto que la estructura de poder ha incorporado a nuevos actores, y que ha variado el peso relativo de otros, las amplias mayorías populares y otros sectores no participan en forma directa.

43. Edelberto Torres en su trabajo "Naturaleza y Crisis del Poder en Centroamérica", identifica a "las clases medias, como el personal administrativo y técnico de la dominación". Torres Rivas E., Crisis... op. cit., pág. 25. Por su parte, Federico J. Herschel, basándose en el estudio de CEPAL "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina", manifiesta que "en primer lugar, debe tenerse presente que las oligarquías latinoamericanas dependen considerablemente de los grupos medios. Así, una economía de exportación supone banca, servicios financieros, regulaciones legales complejas y por ende abogados, notarios, etc.." y luego, basándose en Raúl Prebisch dice que "Al producirse tales pactos de las clases medias con la oligarquía, el acuerdo fundamental logrado permitió una supervivencia de las estructuras, ya que en ningún país se terminó con el latifundio". Herschel, J. Federico, op. cit., pág. 47.

Oficina para el Mejoramiento de las Comunidades Marginales -OMCOM-.⁴⁴

Por su parte, el Instituto de Vivienda Urbana -IVU- en 1973 y 1974, utilizando mano de obra de la comunidad, llevó a cabo dos proyectos de rehabilitación de tugurios que comprenden 291 unidades habitacionales.⁴⁵

El carácter mediatizador de este tipo de acciones, las cuales se acompañan de una considerable propaganda, se percibe al tener en cuenta, tanto la coyuntura de conflicto social en que se adoptan, como el volumen de recursos que se destina para su ejecución, en relación con la magnitud de las necesidades existentes y en relación con el monto de recursos destinados a otro tipo de medidas.⁴⁶

A partir de 1974-1975, como consecuencia de la intensificación del conflicto social, surgen grandes movimientos sociales, cuyos plan-

teamientos rebasan las reivindicaciones estrictamente de sobrevivencia, para ubicarse en el plano político. Como respuesta a ello en el campo de la vivienda, el Estado adopta medidas adicionales:

En 1977, se crea la "Unidad de Estudios de Desarrollo Urbano y Regional" -EDURES-, adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, la cual conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, el Banco Mundial y la empresa consultora estadounidense PADCO Inc. -que actúa como coordinador-, elaboran el "Programa para el Mejoramiento Integrado de las Áreas Críticas Metropolitanas". En 1978, el I.V.U. inicia dos nuevos proyectos de rehabilitación de tugurios. Uno de ellos es "Tutunichapa II", de aproximadamente 35 familias, y el otro es el de la

44. Entre estas instituciones existen diferencias.

FOCCO surge a finales de los años 60 impulsado por los programas de la ALPRO, y su obra -en comunidades tanto rurales como urbanas- ha sido considerablemente mayor que la de OMCOM institución que surge a mediados de la década de los 70 para desarrollar labores de organización comunitaria, de propaganda y control político. Para 1977, época en que la organización popular es evidente, la presencia de OMCOM en los asentamientos espontáneos del AMSS es fuerte, aún cuando la obra física realizada es mínima. De 17 tugurios del AMSS investigados por EDURES, OMCOM estaba presente en 14 de ellos. Por su parte FOCCO estaba presente en 17 de 32 colonias ilegales investigadas por EDURES. Datos tomados de "Las Reivindicaciones Urbanas en El Salvador". Tercer Avance de Investigación: Desarrollo económico proceso de urbanización y funciones metropolitanas en Centroamérica, CSUCA, marzo 1978.

45. Uno de ellos es "Acaxual" en el punto de Acajutha y otro "Tutunichapa" en San Salvador, en las proximidades de la quebrada

del mismo nombre. El costo por unidad fue de entre ¢ 1.500 por ¢ 2.500.

46. Recordemos que más del 70% de la población salvadoreña no satisface su necesidad de vivienda, sin embargo, FOCCO, entre 1969 y 1974, únicamente invirtió ¢ 20.171.800 para realizar 2147 proyectos en comunidades rurales y urbanas, a un costo unitario promedio de ¢ 9.395. Datos tomados de A. Harth. "Hacia una Política Urbana. El Legado del Estado Salvadoreño: 1950-1975". Cuadro 7, Monografía preparada para la investigación "La Vivienda Popular Urbana en El Salvador". Por otra parte sólo la FINIVI, en el mismo período, movilizó un total de ¢ 200.748.100 para financiar 11.343 viviendas para los sectores medios, mediosaltos y altos. Memoria de la F.N.V. de 1976. OMCOM por su parte entre 1975 y 1977 resolvió apenas 32 demandas, de un total de 214 que se plantaron en 1976 y 1977. Información obtenida en el seminario "La Problemática Urbana" realizada en 1977 por la carrera de Sociología de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Tomado de "Reivindicaciones... op. cit..

Comunidad "22 de abril", tugurio que alberga aproximadamente a 600 familias en el sector este de San Salvador. Este proyecto, financiado y asesorado por el Banco Mundial, fue concebido como un proyecto piloto, con el objeto de que tal experiencia coadyuvara a la implementación del Programa de Mejoramiento a gran escala señalado antes. Dicho programa sin embargo no logró implementarse.

Para 1980, el conflicto social ya se expresaba en una abierta confrontación política y militar, ante lo cual, además de profundizarse las medidas represivas, se impulsa una serie de reformas, entre las que se encuentra la nacionalización de la Banca y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo del Sistema de la F.N.V. En este marco, tanto la F.N.V. como el F.S.V.,⁴⁷ bajan ligeramente el costo de sus soluciones habitacionales⁴⁸ e incrementan el número de viviendas producidas. En 1979 el Sistema de Asociaciones de la F.N.V. financió la construcción de 3407 unidades, incluyendo las adquiridas por el F.S.V., a un costo unitario promedio de ₡26.257. En 1980 las

viviendas financiadas fueron 7782, y su costo unitario promedio fue de ₡18.839.

Sin embargo, tanto las soluciones de la F.N.V. como las del F.S.V. (salvo algunas excepciones en el caso del F.S.V.) continúan siendo inaccesibles para las mayorías de bajos ingresos y se orientan hacia los sectores medio y medio-alto.⁴⁹

Paralelamente, el Instituto de Vivienda Urbana -I.V.U.- impulsa en la actualidad algunos proyectos de rehabilitación de tugurios y campamentos. Entre Julio de 1982 y Junio de 1983, el I.V.U. rehabilitó 286 unidades de campamentos a un costo unitario promedio de ₡6.413, lo que significa el 85% del total de unidades producidas y el 63% de la inversión realizada por la institución durante ese período. Al 30 de junio del 83, el IVU tenía en proceso de rehabilitación 1100 unidades, a un costo unitario promedio de ₡2.809, lo cual representaba el 54% del total de unidades en proceso de construcción y el 15.7% del total de la inversión. Sin embargo, estos asentamientos, a pesar de las mejoras introducidas, continúan

47. El 51% de las acciones de las asociaciones del sistema quedó en manos del Estado y el 49% en manos privadas, incluyéndose la participación de los empleados.

48. Otra causa en la baja de costos unitarios promedio de las unidades de la F.N.V. la constituyen los problemas de comercialización en viviendas de alto costo. Según el "Informe Económico y Social 1980" de MIPLAN "Durante los últimos seis años se construyeron viviendas de más de 75 mil colones, por un monto de 400 millones de colones, desfavoreciendo con esto a los sectores de menores ingresos y trayendo como resultado la paralización de muchos proyectos habitacionales. De dicho monto acumulado hasta 1980 se encontraron inmovilizados cerca de 225 millones de colones invertidos en vivienda de este tipo y

se ha producido una sobreoferta, para la cual actualmente no existe demanda areal.

49. Anteriormente, cuando nos hemos referido a los sectores, a los cuales se orienta la producción de viviendas de las instituciones públicas (y más específicamente de la F.N.V. y su sistema de Asociaciones de Ahorro y Crédito), hemos mencionado a los sectores medio, medioalto y alto; ahora, sin embargo, sólo aludimos a los dos primeros, ya que, ya sea únicamente por el problema de comercialización de las viviendas de alto costo señalado en la nota anterior, o con una combinación de éste y el tono reformista del proyecto que se intenta impulsar, la financiación de viviendas de más alto costo para los sectores de altos ingresos, por parte de la F.N.V., se ha suspendido.

teniendo bajas condiciones de habitabilidad, tanto en cuanto a infraestructura como en cuanto a la casa en sí. Por su parte, las mejoras progresivas que podrían introducirse son limitadas, ya que no existen expectativas reales de que se produzca una mejoría en los ingresos reales y en el consumo de las familias usuarias.⁵⁰ Pero, de todas formas, el número de soluciones habitacionales que comprenden tales proyectos es insignificante en relación a la magnitud de las necesidades (aproximadamente el 70% de la población del A.M.S.S. vive actualmente en asentamientos espontáneos). Además, la cantidad de recursos que se destinan a la "búsqueda" de base social de apoyo en los sectores de bajos ingresos a través de este tipo de proyectos, incluso si tomáramos en cuenta los recursos que moviliza la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FSDVM,⁵¹ es poco significativa en relación a la cantidad de recursos que se orientan a

la construcción de vivienda para los sectores medio y medio-alto.⁵²

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir que, la política de vivienda del Estado salvadoreño en la presente década, básicamente es la misma de los años 70. Las variaciones que se han producido han sido, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo, de poca consideración, no tocando aspectos medulares del problema.

Por el lado de la demanda, el salario real de la población necesitada de vivienda es igual, o aún menor, que en la década del 70, por lo que las mayorías continúan sin tener acceso a las viviendas producidas por el Estado y la empresa privada. Incluso, la mayoría de familias salvadoreñas se ven imposibilitadas para pagar un espacio mínimo, como el de las soluciones habitacionales de los proyectos de bajo costo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima -FSDVM.⁵³

50. Al contrario, las estadísticas económicas más bien evidencian una tendencia al deterioro en la capacidad adquisitiva de los sectores de bajos ingresos. La inflación crece y los salarios no aumentan, y si lo hacen es en una proporción menor que la inflación, causando un deterioro en la capacidad adquisitiva.

51. La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FSDVM, orienta su producción a los sectores de bajos ingresos, pero ésta institución, si bien goza del aval del gobierno para la recepción de créditos internacionales, como ya hemos aclarado antes, no es una institución gubernamental.

52. En 1981 la F.N.V. financió un total de \$139.257.780 para la construcción de 9564 viviendas cuyo costo total es de \$202.067.000.

53. Las soluciones habitacionales que proporciona la FSDVM consisten en lotes con servicios sin ninguna área construida o con una muy pequeña de aproximadamente 15

metros cuadrados. Sin embargo, el porcentaje de la población salvadoreña que no puede aspirar ni siquiera a este tipo de soluciones, dado su bajo nivel de ingresos y el incremento de los costos de construcción, es cada vez mayor.

Si bien los proyectos habitacionales de la FSDVM construidos durante la primera mitad de la década del setenta, en términos de obligaciones financieras (cuotas mensuales), eran accesibles para el 90% de las familias salvadoreñas, para los primeros años de los ochentas, los proyectos habitacionales de la institución únicamente daban oportunidad a la población con ingresos correspondientes al decil 7. O sea que, únicamente el 35% de la población total tenía oportunidad de adquirir incluso este tipo de soluciones habitacionales. Ver cuadro de Carlos Heymans citado en página 22 de ponencia presentada por la FSDVM al XII COPVIDU en San José, Costa Rica en julio de 1985.

Por otra parte, el Estado tampoco ha modificado aspectos básicos de la estructura de la oferta, como lo es la orientación y búsqueda de recursos financieros, y la regulación de la tierra urbana y potencialmente urbana.

La participación de los sectores necesitados de vivienda en los procesos decisorios que afectan sus vidas, continúa vedada; imposibilitándose el importante papel que las comunidades organizadas podrían tener, como "fuerzas compensatorias" al interior de la

estructura de poder, y como recurso determinante en la solución del problema de la vivienda.

El aparato del Estado continúa operando con criterios sesgados, poco imaginativos y de muy corto plazo, y la situación de la vivienda, y en general las condiciones de vida de la inmensa mayoría de salvadoreños, empeoran cada vez más, sin que, por ahora, se vislumbren posibilidades de que cambie dicha tendencia.