

Artículos

Economía política de la vivienda en El Salvador

*Mario Lungo**

Resumen

Durante las dos últimas décadas, el campo salvadoreño se ha ido poblando de lotificaciones ilegales, entre las cuales es difícil distinguir los asentamientos construidos al calor de los acuerdos de paz y el Programa de Transferencia de Tierras. Al iniciarse el siglo XXI con dos impactantes terremotos, el panorama de la vivienda es radicalmente diferente, pues estos pusieron al desnudo las limitaciones de la acción gubernamental que se caracteriza por *los vacíos de la política de vivienda actual para este sector y el desfase de la institucionalidad responsable del mismo*. Por esta razón, el autor de este artículo considera que el análisis integral de esta problemática exige la observación de sus múltiples dimensiones y las contradictorias relaciones entre las mismas.

1. El vacío de una política pública: el problema fundamental

Antes de 1950, el panorama de la vivienda en El Salvador mostraba, por un lado, la persistente precariedad de la mayoría de las viviendas campesinas dispersas por todo el país, entre las cuales resaltaban las pocas mansiones de gran valor de los propietarios de fincas y haciendas; por el otro, la creciente heterogeneidad habitacional en las ciudades, donde los barrios populares eran segregados cada día más de las nuevas colonias de los grupos sociales de ingresos medios y altos. En este contexto, encontramos un mercado habitacional poco desarrollado y una intervención pública y social débil, en torno a esta problemática.

Esta situación va a cambiar drásticamente, a partir de mediados del siglo XX, debido al crecimiento económico, la urbanización y la modernización del Estado. Se crean el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), que dará un fuerte impulso a los programas públicos de vivienda, iniciados en la década de los años treinta; la Financiera Nacional para la Vivienda (FNV), que desde los años sesenta constituirá la base para la conformación de un importante número de empresas privadas, dedicadas a la construcción de proyectos de vivienda de gran envergadura, dirigidos principalmente hacia grupos sociales de ingresos medios, y en 1973, el Fondo Social para la Vivienda (FSV), instituido como un programa con la participación del Estado, los empleadores y los trabajadores formales con

* Jefe del Departamento de Organización del Espacio de la UCA.

ingresos de hasta tres salarios mínimos, y orientado a financiar vivienda para los asalariados de ingresos más bajos. Se va configurando así un mercado habitacional de relativo dinamismo y con una importante capacidad para gestionar este tipo de proyectos, mientras las políticas públicas para la vivienda alcanzan su mayor nivel de desarrollo.

La crisis de finales de los años setenta, la guerra durante la década siguiente y la reestructuración de la economía y la sociedad, luego de los acuerdos de paz, enmarcan una larga transición hacia el momento actual, en que la política de vivienda que se había ido estructurando en las décadas anteriores se desdibuja paulatinamente y el mercado enfrenta obstáculos de difícil resolución. Es en este período que emerge el trabajo habitacional por parte de organizaciones no gubernamentales, entre las que se destaca FUNDASAL.

El panorama de la vivienda al iniciarse el siglo XXI con dos impactantes terremotos es radicalmente diferente. El campo salvadoreño se ha ido poblando durante las dos últimas décadas de lotificaciones ilegales, entre las cuales es difícil distinguir los asentamientos construidos al calor de los acuerdos de paz y el Programa de Transferencia de Tierras. En las áreas urbanas, los mesones han dejado paso a los tugurios y las colonias ilegales (Zschaebitz *et al.*, 1995), mientras emergen, como en la mayoría de ciudades latinoamericanas, nuevas expresiones de segregación urbana, entre ellas, los condominios cerrados (Lungo y Baires, 2001).

Así, los terremotos, más allá de la magnitud de la destrucción y los daños materiales, económicos y sociales causados, pusieron al desnudo las limitaciones de la acción gubernamental que se caracteriza por *los vacíos de la política de vivienda actual para este sector y el desfase de la institucionalidad responsable del mismo*. Por esta razón, un análisis integral de esta problemática exige observar sus múltiples dimensiones y las contradictorias relaciones entre las mismas. Este es el objetivo del presente artículo.

2. La vivienda y sus múltiples dimensiones

Es ampliamente reconocido el hecho, por otra parte poco aplicado en el análisis y la formulación de planes y programas en torno a la problemática de la vivienda, que ésta implica múltiples dimen-

siones y contradictorias relaciones. Exploraremos, en las páginas que siguen, estas relaciones, en el marco de las políticas actuales de desarrollo para tratar de identificar los vacíos y los conflictos y así poder plantear luego posibles alternativas.

2.1. Contexto geográfico y legado histórico

A pesar de ser El Salvador un país con relativamente pocas diferencias en su geografía, al no existir ninguna política ni planes de ordenamiento territorial articulados hasta el momento actual, la construcción de viviendas sigue el rumbo definido por el mercado o las acciones de emergencia, tal como ha ocurrido después de los últimos terremotos, lo que acentúa las desigualdades regionales, incrementa las tensiones entre el campo y la ciudad, y acelera el generalizado deterioro del medio ambiente en todo el país.

El Salvador de hoy ya no tiene la imagen de un "jardín bien cuidado" que prevalecía en el siglo XIX (Browning, 1975), aunque ya existía en esa época una fuerte concentración poblacional en la zona central del país (que albergaba 50.7 por ciento del total de habitantes en 1878, porcentaje que sólo sube al 58.6 por ciento el año 2000), sino de un territorio profundamente degradado y desarrollado desigualmente, donde el crecimiento de las principales ciudades muestra la íntima relación existente entre la ocupación territorial (urbana en este caso), y la vivienda. El caos que se observa, sus negativas consecuencias en el legado histórico heredado (y el deterioro de sitios de valor arqueológico y el centro histórico de San Salvador constituyen los mejores ejemplos), permiten plantear que:

El análisis del problema de la vivienda y la formulación de políticas en torno a ésta deben estar articulados al análisis del territorio y a las políticas para su ordenamiento.

En el momento actual se ha comenzado a discutir en el país la necesidad de formular una ley y un plan de ordenamiento territorial. Sin embargo, una reciente revisión del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial (Zeledón, 2001), indica que no se han incorporado normas que regulen el ordenamiento de los asentamientos humanos, y para impulsar un desarrollo sostenible de los mismos, donde está incluida la vivienda, no basta con proponer soluciones a la cuestión de la tenencia de la tierra.

2.2. Población y demanda

Por lo general, se parte de la existencia de un determinado déficit en el número de viviendas, en un país, en un momento dado. Esta cifra, altamente variable y manipulable, sólo sirve para constatar, de manera reiterada, la imposibilidad de llegar a cubrir el déficit. Más importante aún, sirve para eludir análisis serios y defender visiones de corto plazo.

En el país, la población total en el año 2000 era de 6.3 millones de personas, estimándose que este número crecerá a 9.8 millones en el 2025 y a 13.6 millones en el 2050 (*Population Reference Bureau*, 2000). El déficit habitacional se estimaba, en 1999, en 554 324 unidades (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2000), el cual no se había reducido de forma sensible antes de que ocurrieran los dos últimos terremotos. Al contrario, éstos agregaron una cantidad adicional a este déficit, cercana a las 175 000 unidades, siendo la mayoría de éstas viviendas rurales dispersas o localizadas en pequeños poblados.

Evidentemente, el aumento de la demanda está vinculado al crecimiento poblacional, pero no es suficiente manejar las cifras y sus tendencias de una manera global, sino que es necesario profundizar en las transformaciones ocurridas en las estructuras familiares, en los cambios experimentados en las capacidades de pago y los hábitos de consumo de este bien (lo que está asociado a las transformaciones culturales), en la modificación de la localización territorial de la población (donde la clave está en el proceso de urbanización, su ritmo y su forma), etc.

Por esta razón, hay que evitar caer en una discusión estéril sobre la dimensión del déficit habitacional actual del país. Sin negar la importancia de contar con datos cuantitativos, éstos deben calcularse en función de parámetros y objetivos bien definidos sobre la demanda actual y sus tendencias. Basta mencionar que procesos que han transformado profundamente la estructura demográfica y familiar del país, como la migración internacional y sus consecuencias sobre el sector de la vivienda, no son tomados en consideración la mayoría de las veces.

Según las cifras oficiales anteriores a los terremotos, el 78.1 por ciento de la demanda insatisfecha correspondía a familias cuyos ingresos son inferiores a los dos salarios mínimos. Por otra parte,

los índices de pobreza a nivel departamental estimados después de los terremotos muestran un mapa diferente al existente antes, y aunque el impacto mayor ocurrió en las áreas rurales, es necesario analizar también la situación en las ciudades más grandes, particularmente en el área metropolitana de San Salvador.

El déficit y la demanda de vivienda no deben calcularse únicamente a partir de cifras de población general. Es indispensable considerar la complejidad de los cambios en la estructura de las familias, en los grupos sociales y particularmente las consecuencias de la migración del campo hacia las ciudades y hacia el exterior del país.

La ausencia de estudios demográficos específicos, que constituyen un complemento indispensable para la información censal, es uno de los grandes vacíos que hay en el país para el análisis y la formulación de políticas sobre problemáticas como las que nos ocupa. Particularmente indispensables, luego de los terremotos y de la aguda crisis en que se encuentra la agricultura en el país en el momento actual, son los estudios sobre las nuevas tendencias migratorias que están emergiendo y que tendrán una fuerte incidencia en el carácter y la territorialización de la demanda.

2.3. Los mercados de tierra

La vivienda es un bien que se caracteriza por estar intrínsecamente asociado a otro bien, cuyo rasgo esencial es que no es reproducible a voluntad: la tierra. La inexistencia en El Salvador de estudios sobre el funcionamiento de los distintos mercados de tierra aparece aquí como otro vacío, que es urgente llenar.

No basta, por esta razón, aunque esta sea una cuestión clave, con limitarse a tratar de solucionar el enorme número de casos en que prevalece un estatuto de ilegalidad, que impide acceder a los programas gubernamentales de subsidio o crédito, y que es la base del programa impulsado a inicios de la década de los años noventa, conocido como "País de propietarios" y del trabajo del Instituto Libertad y Progreso. El desconocimiento del funcionamiento de los mercados de tierra, pero sobre todo la opción política de limitarse en este aspecto crucial a impulsar la legalización, constituye, en nuestra opinión, una de las mayores debilidades de la acción estatal, en torno a esta problemática.

Dada la importancia de esta temática, consideramos oportuno plantear las siguientes consideraciones sobre los mercados de tierra:

- no existe un único mercado, sino varios submercados de tierra que, por responder a lógicas diferentes, operan de forma particular, pero interrelacionada;
- no es posible entender el funcionamiento de estos submercados al margen de las características territoriales en las cuales operan y que inciden en la determinación de su valor y su precio;
- en la producción de este bien participan tanto el sector público como el privado, configurando una compleja red de relaciones entre ambos;
- la demanda de tierra no es la demanda de un bien por sí mismo; éste es indispensable para realizar distinto tipo de actividades, entre ellas la construcción de viviendas;
- por las razones anteriores, pero fundamentalmente porque la tierra no es un bien que se puede producir ilimitadamente, los mercados de tierra son estructuralmente imperfectos, que generan distintas externalidades (diferencias entre costos y beneficios sociales, degradación ambiental, etc.) y monopolios naturales, que hacen imperativa la regulación estatal y la participación social para reducir los efectos negativos de dichas externalidades y monopolios.

Particular atención, por su participación en el costo final de la vivienda, tienen los precios de la tierra. Surgen aquí cuestiones polémicas, pero de gran pertinencia como la especulación, el impacto de las políticas macroeconómicas (Lungo, 2000), las plusvalías generadas por acciones externas y su captación (Smolka y Furtado, 2001) y la tributación sobre la tierra, entre otras, pero que están ausentes en el análisis y el debate. La inexistencia del impuesto predial constituye un ejemplo de este vacío y refuerza la afirmación hecha antes de que la relación entre la vivienda y la tierra no puede limitarse a la tenencia y a su legalización, tal como lo pretende la política de vivienda actual.

El conocimiento del funcionamiento de los mercados de tierra y su regulación por parte de las distintas instituciones del Estado es un requisito ineludible para formular una política de vivienda coherente, la cual no debe limitarse, en este aspecto, a los programas tradicionales de legalización.

Un ejemplo de esta limitación, por valde que pueda ser, es la propuesta para legalizar no sólo la posesión de lotes cuya tenencia actual es irregular, sino también a aquellas lotificaciones realizadas por empresas de manera ilegal, conocida como "Programa de Certificación de Lotificadores".

2.4. Acción privada y oferta

De acuerdo a informaciones oficiales, la producción promedio anual de viviendas en el país, en los últimos años, asciende a 19 273 unidades. Incluso, si se suma la oferta del sector informal, el promedio entre 1993 y 1997 apenas llega a las 24 mil unidades (BID, 2000), cifra claramente inferior a la demanda estimada, lo cual contribuye a mantener el alto déficit existente de este bien. Paradójicamente, ante esta tendencia, agravada por los recientes terremotos, la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) señala que existen alrededor de 20 mil viviendas finalizadas, las cuales no han podido ser vendidas por la falta de capacidad de pago de la mayor parte de la población y por las restricciones del sistema de crédito vigente. En consecuencia, han abogado por la intervención gubernamental para posibilitar su venta y el acceso, por parte de los demandantes, a las mismas. Esto contribuiría, por otra parte, a solucionar la crisis en que se encuentra la industria de la construcción.

Los créditos escriturados para la adquisición de vivienda, por parte de los bancos privados y las instituciones previsionales, en 1995, 1996 y 1997, fueron de 10 589, 10 010 y 12 698, respectivamente. Ello muestra las limitaciones del sistema de créditos para los grupos con menores ingresos, lo cual, sumado a los altos costos de la tierra, impiden la ampliación de la oferta privada de vivien-

La ausencia de estudios demográficos específicos es uno de los grandes vacíos que hay en el país para el análisis y la formulación de políticas sobre problemáticas como las que nos ocupa.

das. Evidentemente, la razón última de esta situación se encuentra en los altos niveles de pobreza prevalecientes en El Salvador.

Las limitaciones de la oferta privada del sector formal, orientada a personas con ingresos superiores a los cuatro salarios mínimos, cubre alrededor del 23 por ciento de las familias que tienen acceso a financiamiento comercial, porcentaje que dobla al de países vecinos como Guatemala. Puede plantearse con relativa seguridad que El Salvador cuenta con una empresa privada con mayor experiencia y capacidad para la gestión de proyectos habitacionales de distinto tipo, en relación al resto de países centroamericanos, hecho derivado del apoyo gubernamental recibido a través de la Financiera Nacional para la Vivienda, primero, y del Fondo Social para la Vivienda, después. Lamentablemente, las cambiantes condiciones económicas, sociales e institucionales de los últimos años no se han adecuado para mantener el apoyo con que la empresa privada contó entre mediados de los años sesenta y mediados de los años noventa. La contracción de la economía en los últimos cinco años ha creado nuevos obstáculos para el funcionamiento de la industria de la construcción y la oferta privada de viviendas.

Más aún, y esto es de suma gravedad, ante los crecientes problemas encontrados, muchos constructores privados tienden a violar las regulaciones existentes (que son, por otra parte, obsoletas, en muchos casos), justo en el preciso momento en el cual la intervención del Estado se debilita. Todo lo anterior, junto a las características de los mercados de tierra antes descritas, se contraponen al postulado fundamental del Banco Mundial en torno a la producción de viviendas, de principios de la década pasada, el cual sostiene que hay que crear las condiciones para dejar que los mercados de vivienda funcionen. De aquí se deriva la posición extrema de limitar la acción pública a un papel de facilitadora (World Bank, 1993).



Adicionalmente, y en una opción de peligrosas consecuencias, el gobierno central ha tratado, con relativo éxito, de convertir a las organizaciones no gubernamentales en agentes privados productores de viviendas para los grupos sociales de menores ingresos, en desmedro de los objetivos sociales más amplios para los cuales fueron creados, ante la imposibilidad de que las empresas constructoras privadas atiendan a estos segmentos de la población.

Hacer que la producción privada de la vivienda en El Salvador juegue un papel fundamental en el desarrollo sostenible de este sector requiere no solamente la modificación de las reglas crediticias vigentes, sino la creación de un nuevo marco regulatorio e institucional en el que el Estado, en sus diferentes niveles, asuma un papel de formulador y conductor de política y no simplemente de facilitador de las acciones del mercado.

La afirmación anterior es, indudablemente, polémica, pero hay que diferenciar el rol de ejecutor directo de proyectos habitacionales, que el Estado salvadoreño tuvo hasta inicios de los años ochenta, del legítimo y responsable papel que le corresponde asumir como ente regulador de una problemática, la vivienda, que tiene un carácter de bien común.

2.5. Intervención pública

Lo antes expuesto conduce a la discusión sobre el sentido de la intervención pública, vale decir del Estado, en torno a la cuestión de la vivienda. Aquí es útil abordar tres aspectos: primero, el papel de las distintas instituciones del aparato estatal y la descentralización actualmente en curso; segundo, la planificación y el marco regulatorio; y tercero, el financiamiento.

Respecto al primero es obvio, aun para el gobierno actual, que es necesaria la reorganización del conjunto de instituciones que tiene competencia e incidencia en la producción de vivienda. Esta posición es explícita en el documento oficial de política para este sector. Con esta reorganización busca facilitar una mayor participación de la sociedad civil, el establecimiento y uso de mecanismos e instrumentos financieros, el mejoramiento de los asentamientos precarios y en situación de riesgo, la reforma de los instrumentos legales, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, en la planificación y ejecución de programas habitacionales. Para esto, propone la redefinición de las competencias de las instituciones gubernamentales y privadas del sector de la vivienda para así evitar la duplicidad de esfuerzos y contradicciones

La práctica, no obstante, muestra una trayectoria parcial que difícilmente pueda alcanzar los objetivos planteados. La ampliación de la participación de la sociedad civil se ha limitado a estimular la incorporación de las organizaciones no gubernamentales como entidades ejecutoras de los programas del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), con las consecuencias mencionadas arriba. No se han diseñado realmente mecanismos innovadores y democráticos de financiamiento para la vivienda, que superen los obstáculos de la pobreza y la informalidad; el mejoramiento de asentamientos se ha focalizado, lo que es explicable por la emergencia generada por los terremotos, en la reconstrucción de las viviendas destruidas, mientras el proyecto de mejoramiento barrial que se está formulando conjuntamente entre la municipalidad de San Salvador y el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano se enfrenta a dificultades por la concepción poco integral que predomina en el último y la falta de reforma de los instrumentos legales que regulan la acción pública en este campo, tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales; finalmente,

poco se ha avanzado en la vinculación del proceso de descentralización con la capacitación de los gobiernos locales para abordar una problemática que, hasta este momento, les ha sido ajena (únicamente se pueden registrar pequeñas acciones habitacionales y de mejoramiento barrial, realizadas por los gobiernos municipales).

Parece claro que para implementar una política de vivienda coherente es indispensable repensar radicalmente la actual estructura institucional responsable de este sector, lo cual no puede dissociarse de la reforma del Estado, en su conjunto, para evitar nuevas duplicidades y contradicciones. Una cuestión central aquí es tener una clara definición de las competencias de los gobiernos locales en lo que concierne a la vivienda.

En lo que se refiere a la planificación y a la regulación de la producción de vivienda, es ineludible su vinculación con los planes de desarrollo urbano, existentes o en formulación, y con el plan de ordenamiento territorial, que se está elaborando a nivel nacional. Seguir diseñando conjuntos habitacionales o nuevos asentamientos humanos al margen de estos planes, sólo puede conducir al surgimiento de nuevos problemas y desigualdades. Esto es válido también al nivel del marco regulatorio que rige la construcción de la vivienda. Es de sobra reconocido su carácter obsoleto, que obstaculiza una adecuada densificación, estimula una ocupación de la tierra altamente depredatoria, en términos ambientales, y acentúa la segregación socio-espacial (Lungu y Baires, 2001).

Una política de vivienda no puede limitarse, como ha sido el caso con la actual, a medidas paliativas, en torno a la regulación, como la creación del mecanismo denominado "trámite fácil" (surgido ante la imposibilidad de crear la "ventanilla única", debido al poco avance en la reforma del Estado), aunque éstos tengan justificación, en términos de aumentar la eficiencia de la acción pública.

La cuestión del financiamiento ocupa un espacio privilegiado en la política de vivienda del gobierno actual, mostrando un desequilibrio que refuerza las incoherencias y los vacíos existentes. Las propuestas planteadas tienen una orientación de corto plazo y se expresan en términos generales. Buscan las siguientes acciones estratégicas: subsidios directos y focalizados por FONAVIPO, subsidios vía tasa de interés a través del Fondo Social para la Vivienda,

fomento de la producción de viviendas por la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales y legalización de la propiedad. Podemos decir que el planteamiento financiero sintetiza el contenido de esta política, relegando a segundo plano las otras dimensiones de la problemática de la vivienda. Sin embargo, a pesar del énfasis dado, las propuestas de financiamiento no son innovadoras para la promoción de alternativas reales para los grupos sociales de menores ingresos, al no articularse con otras medidas de política económica.

El financiamiento de los programas habitacionales debe estar vinculado a las políticas económicas más globales. Sin embargo, el énfasis en la estabilidad macroeconómica, el desvanecimiento de la política monetaria y, en general, la orientación del actual modelo económico constituyen un obstáculo casi infranqueable para lograr esta articulación.

Esta es, quizás, la mayor debilidad de la actual política económica, en la medida en que descansa, fundamentalmente, en facilitar el financiamiento para la construcción de viviendas. Imaginar y proponer medidas de nuevo tipo como las que se han diseñado en otros países (Cabannes, 1993), que permitan combinar el financiamiento de la vivienda con el de los servicios y la infraestructura urbana, la incorporación de los trabajadores del sector informal de la economía o la captación de fondos para vivienda, a través de innovadores mecanismos de tributación (entre los cuales ocupa un lugar importante el impuesto predial). Esto no es factible sin la creación de un nuevo marco institucional que permita coordinar y aprovechar todas las inversiones y estimular la participación social en esta problemática.

2.6. Participación y apropiación social

Medidas puntuales como las tomadas en torno al marco regulatorio ("el trámite fácil"), son un buen ejemplo de la presión que pueden ejercer algunos actores claves del sector de una manera individual, en este caso, las empresas constructo-

ras privadas, aunque se basen en demandas legítimas. Aparece en este momento, con toda claridad, la ausencia de un espacio de discusión y concertación, donde participen todos los actores implicados.

En este momento, existe, por ley, el Consejo Nacional de Vivienda, integrado por representantes de las instituciones del gobierno central encargadas del sector, CASALCO y organizaciones no gubernamentales, cuya función es definir las responsabilidades en la formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos. Sin embargo, nunca ha funcionado y, evidentemente, su estructura es claramente obsoleta. Basta señalar la ausencia de los gobiernos locales en el organismo, lo cual contradice el objetivo de descentralización propuesto por la política de vivienda actual y la dualidad de varias organizaciones no gubernamentales, que constituyen, en la práctica, unidades ejecutoras de programas gubernamentales, principalmente de FONAVIPO, por lo que difícilmente pueden representar los intereses de las organizaciones sociales.

La necesidad de la participación social en las políticas de vivienda y asentamientos humanos es una constatación que tiene ya muchos años. La conferencia HABITAT I, celebrada en Vancouver, en 1976, planteaba que la participación popular debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planificación de estrategias y en su formulación, aplicación y gestión, y debería influir en todos los niveles del gobierno. El documento del Banco Mundial sobre política de vivienda antes citado, afirmaba, en 1993, que las políticas de vivienda deben dejar de tener el alcance reducido que las ha caracterizado hasta el momento, centrado en el papel del Estado como ejecutor directo de programas, y ampliar la participación de diferentes agentes.

Las recomendaciones de la conferencia de Vancouver sólo alcanzaron cierta resonancia entre los técnicos del Ministerio de Planificación existente en esa época. Entre ellos se habían creado expectativas, a raíz de la elaboración del primer plan de desarrollo para el área metropolitana de

En lo que se refiere a la planificación y a la regulación de la producción de vivienda, es ineludible su vinculación con los planes de desarrollo urbano y con el plan de ordenamiento territorial [...]

San Salvador (METROPLAN 80), en 1969. A finales de los setenta, formularon el programa de mejoramiento de áreas críticas para este mismo territorio (EDURES). Este reducido impacto se diluyó posteriormente, durante los años de la guerra, y cuando a inicios de la década de los noventa surge el planteamiento del Banco Mundial, las instituciones que se habían encargado del sector vivienda habían sido prácticamente desmanteladas (Lungo, 1995).

Por esa misma época, una propuesta de política alternativa de vivienda presentada por una organización no gubernamental (FUNDASAL, 1993), planteaba la creación de un "Foro nacional de la vivienda", como un espacio para múltiples actores, el cual se constituiría en el elemento central para la formulación de una nueva política de vivienda. Aunque la idea mantiene aún cierta validez, debe ser repensada dada el agotamiento de este tipo de instrumentos en el país y el hecho de que los objetivos de otros esfuerzos similares, como el Foro Nacional del Transporte, han sido desvirtuados.

Adicionalmente, la cuestión de la participación social en torno a esta problemática debe ir acompañada del análisis e impulso a procesos de apropiación, por parte de los distintos grupos sociales. Aquí subyacen cuestiones cruciales como la identidad y los valores culturales en torno a los asentamientos humanos y la vivienda, aspectos rara vez abordados en las políticas de vivienda, pero que constituyen una base fundamental para impulsar procesos de participación social. El espacio, el territorio, tiene también un valor simbólico y la lucha por las utopías legítimas no puede ser olvidada (Harvey, 2000).

Los programas o las actividades, las luchas por lograr la más amplia participación social en la solución del problema de la vivienda no se circunscriben únicamente al ámbito de la organización social y política; existe un componente subjetivo, poco perceptible a primera vista, relacionado con la identidad y apropiación que debe ser incorporado.

2.7. Tecnología

Esta dimensión también es, en la práctica, ignorada por la actual política de vivienda. La promoción de la investigación del uso de materiales y

procedimientos alternativos, que contribuyan no sólo a la reducción de costos, sino también al desarrollo de proyectos sustentables es una dimensión que no puede dejarse a la sola iniciativa del mercado, aunque evidentemente, éste juega un rol importante, al estimular la disminución del precio de las viviendas ofrecidas.

Es lamentable que la investigación y la innovación tecnológica en torno a la vivienda no sean asumidas ni por el gobierno ni por las universidades o centros de investigación. Pequeños y aislados esfuerzos han sido realizados por algunas organizaciones no gubernamentales, pero sin que sus resultados hayan tenido impacto en la producción de este bien. En otros países, la investigación tecnológica ha avanzado sustancialmente y forma parte integral de las políticas de vivienda.

Un componente indispensable de una nueva política de vivienda debe incluir, obligatoriamente, programas de investigación e innovación tecnológica, referidos a los materiales y procesos constructivos, al aprovechamiento de las capacidades y culturas locales. Es obligación del Estado invertir en la promoción de estos programas.

Esta nueva política de vivienda debería crear estímulos para que también las empresas privadas participen en los programas de investigación e innovación de nuevas tecnologías constructivas y materiales, incorporando otros aspectos como su papel en la reducción de riesgos. No obstante, no debemos olvidar que los cambios tecnológicos afectan los márgenes de ganancia de las empresas productoras y distribuidoras de materiales de construcción, por lo menos a corto plazo, y que esta es una contradicción que debe ser manejada y no simplemente obviada (Pradilla, 1987).

3. Cubriendo el vacío: hacia la construcción de una política de vivienda de nuevo tipo

La vivienda se puede comprar y vender; su construcción genera ganancias. Lo anterior, que parece tan natural hoy día, ha implicado, sin embargo, siglos de luchas sociales, a veces violentas, en ocasiones silenciosas, hasta llegar al establecimiento de las actuales formas de producción y propiedad. De la constatación anterior (Topalov, 1987), queremos partir para avanzar hacia la construcción de una política de vivienda de nuevo tipo, realmente de carácter integral.

Los programas sectoriales definidos en la actual política de vivienda revelan, ante esta realidad, sus vacíos. Se proponen seis: ahorro, subsidio y financiamiento; legalización de tierras; mejoramiento de barrios; nuevos asentamientos humanos; certificación de lotificadores; y manejo de riesgos ambientales. Como puede observarse, es difícil encontrar los ejes estructurantes de esta política, aparte de los diferentes niveles existentes entre los programas planteados. Para contribuir a llenar esta ausencia se sugiere que el diseño de una nueva política de vivienda debería girar, necesariamente, alrededor de los ejes siguientes:

- la inserción de esta política en los planes de ordenamiento territorial y ambiental;
- la coordinación con las políticas económicas y sociales;
- la articulación con la reforma del Estado y especialmente con los procesos de descentralización y privatización;
- la participación de todos los actores sociales implicados en esta problemática.

Toda acción a través de la cual se concrete esta política debe tomar en consideración estos cuatro ejes de trabajo. Respecto a estas acciones, y desarrollando las ideas planteadas en la propuesta de FUNDASAL (1993), se proponen cuatro conjuntos de programas operativos, cuya ejecución exige, como *requisito previo*, la *reestructuración institucional del sector* (tal como ha sido recomendado por organismos de cooperación internacional), sin el cual muchas de las acciones no alcanzarían los objetivos trazados:

(a) Programas de construcción

- Reconstrucción de viviendas y asentamientos post terremoto.
- Mejoramiento de barrios.
- Nuevos asentamientos humanos.
- Reciclaje de edificaciones antiguas y en desuso.

(b) Programas relacionados con la tierra

- Legalización.
- Densificación.
- Protección ambiental y gestión de riesgos.

(c) Programas de financiamiento

- Creación de un fondo de subsidio permanente, a partir de instrumentos de tributación como el impuesto predial, contribuciones por mejoras y captación de plusvalías.



- Modernización del mercado de hipotecas.
- Subsidios especiales con tiempo y destino definidos.

(d) Programas de apoyo

- Continuación de la modernización catastral y registral.
- Nueva ley de inquilinato.
- Investigación e innovación tecnológica.
- Creación del sistema de información de vivienda.

Como puede observarse, más allá de las similitudes de esta propuesta alternativa con la política actual (lo que permite confirmar la validez de varios de los programas que se están desarrollando), la crítica fundamental radica en sus vacíos internos y en su disociación con el resto de las políticas públicas. Este no es un rasgo exclusivo de ella, sino una característica intrínseca de las políticas públicas del actual modelo de crecimiento económico y del funcionamiento del Estado, a la cual hay que sumar la ausencia casi total de promoción

de la participación social, en la solución del problema de la vivienda.

Bibliografía

BID (2000). *Profile II. El Salvador Housing Program ES 0087*, Washington.

Browning, David (1975). *El Salvador, la tierra y el hombre*, Ministerio de Educación, San Salvador.

Cabannes, Yves (1993). "Financiamiento y vivienda social. Lecciones y desafíos", en *Vivienda y Participación 3*, Santiago de Chile.

FUNDASAL (1993). *Construyendo una política alternativa de vivienda para El Salvador*, San Salvador.

Harvey, David (2000). *Spaces of Hope*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles.

Lungo, Mario (1995). "La gestión popular en las políticas de vivienda y asentamientos humanos en El Salvador", en *Hacia HABITAT II: el rol asignado a la participación popular en las políticas de vivienda en América Latina*, CYTED/FUNDASAL, San Salvador.

Lungo, Mario (2000). *La tierra urbana*, UCA Editores, San Salvador.

Lungo, Mario y Baires, Sonia (2001). *Socio-spatial Segregation and Urban Land Regulation in Latin American Cities*, ponencia presentada al seminario "Segregation in the City", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

Rolnik, Raquel (1993). *Política de vivienda de largo plazo para El Salvador*, HABITAT-PNUD, San Salvador.

Population Reference Bureau (2000). *2000. Cuadro de la Población Mundial*, Washington.

Pradilla, Emilio (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Fontanara, México.

Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (eds.). (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile/Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile.

Topalov, Christian (1987). *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (2000). *Política salvadoreña de vivienda*, San Salvador.

World Bank (1993). *Housing, Enabling Markets to Work*, Washington.

Zeledón, Aída (2001). *Análisis del marco legal e institucional sobre el ordenamiento territorial*, documento elaborado para UCA/PRISMA/RTI, San Salvador.

Zschaebitz, Ulrike et al (1995). *Estadísticas básicas de los asentamientos populares urbanos del Área Metropolitana de San Salvador*, Documentos de Estudio No. 15, FUNDASAL, San Salvador.