

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
VI SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS. PLAN 1993



**EL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y FINANCIAMIENTO
IMPLEMENTADO POR EL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA (FSV), EN
CUMPLIMIENTO A LO REGULADO EN EL ARTICULO 119 DE LA
CONSTITUCION**

TRABAJO DE GRADUACION PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS

PRESENTADO POR:
MARTINEZ GARCIA HECTOR NAHUN
VELASCO VIDES MAURICIO ALBERTO

DIRECTOR DE SEMINARIO
LIC. HUMBERTO ANTONIO SANCHEZ WABNITZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 2004.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA
DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ

VICE-RECTOR ACADEMICO
ING. JOAQUIN ORLANDO MACHUCA GOMEZ

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVO
DRA. CARMEN ELIZABETH RODRIGUEZ DE RIVAS

SECRETARIA GENERAL
LICDA. LIDIA MARGARITA MUÑOZ VELA

FISCAL GENERAL
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

PRIMERA DELEGADA DE RECTORIA
LICDA. CECILIA SEGURA DE DUEÑAS

SECRETARIO
DR. JOSE MAURICIO RODRIGUEZ FLORES

UNIDAD DE INVESTIGACION JURIDICA INTERINO
LIC. WILMER HUMBERTO MARIN SANCHEZ

DIRECTOR DE SEMINARIO
LIC. HUMBERTO ANTONIO SANCHEZ WABNITZ

AGRADECIMIENTOS

Héctor Nahún Martínez García.

A Dios Todopoderoso por darme lo más maravilloso que hay en la vida: el amor de las personas que me rodean.

A mis padres quienes durante toda mi vida lo único que me han dado es amor.

A mi hermana porque sus triunfos y dedicación me han servido de ejemplos para lograr mis metas.

A mi abuelita que así como me iluminó en la tierra ahora es la estrella que me ilumina en el cielo.

Finalmente a Gabriela, la razón de todo lo que hago y de quién en un futuro no muy lejano estará alcanzando este y muchos triunfos más. Y a Ileana por ser mi apoyo, mi compañera, mi amiga, mi amor.

Mauricio Alberto Velasco Vides.

A Dios por iluminar cada paso de mi vida, por darme la fe, la fortaleza, la perseverancia, la capacidad y la paciencia para seguir adelante con mis estudios, por estar presente en cada día de mi existencia y darme todo lo que ahora le coloco a sus pies.

A mi mamá por se el instrumento que Dios utilizó para darme la vida y todo lo necesario para llegar al final de esta etapa, a mi papá y a mi hermana por el apoyo y cariño dado.

A Astrid Sofía, a ti hija que eres el motivo de mi vida, la personita que inspira mi superación y mi lucha constante por superarme y a Katya, que desde que el día que acompañas mis pasos me has apoyado, dándome animo, comprensión y amor.

Al resto de mi familia por ayudarme y apoyarme en todo momento.

INDICE

INTRODUCCION	i
CAPITULO I.	
I. DERECHO A LA VIVIENDA, ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA	1
I.1. Origen y Evolución histórica del problema habitacional a nivel mundial	1
I.2. Origen y evolución histórica del Derecho a la vivienda	17
I.3. Regulación del Derecho a la vivienda en los Sistemas Normativos Jurídicos Mundiales	24
I.4. Regulación del Derecho a la vivienda en los Sistemas Normativos Jurídicos de Latinoamérica	31
CAPÍTULO II.	
II. DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA	36
II.1. El Derecho a la vivienda en las distintas Constituciones de El Salvador	36
II.2. El Derecho a la vivienda en la Constitución vigente	45
II.3. El Derecho Constitucional a la vivienda como Norma Programática	50
II.4. EL Derecho a la vivienda regulado en la regulación Secundaria salvadoreña	62
CAPITULO III	
III. SECTOR VIVIENDA EN EL SALVADOR	73
III.1. Diferentes Políticas de vivienda en El Salvador hasta 1998	73
III.2. Política Salvadoreña de Vivienda 1999 - 2001	104
III.3. Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento	113
III.4. Instituciones encargadas de ejecutar el Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento	115
CAPÍTULO IV.	
IV. PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y FINANCIAMIENTO	117

CAPITULO V.

V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	133
V.1.	Conclusiones	133
V.2.	Recomendaciones	137

INTRODUCCION

El problema habitacional es uno de los grandes males sociales que afectan al mundo entero en el umbral del tercer milenio, El Salvador no es ajeno a sufrirlo, y es la gravedad del problema habitacional la que motiva esta investigación, los niveles que el mismo ha alcanzado son alarmantes, y los sismos del año 2001 agravaron un problema que se viene arrastrando desde hace años: antes de los movimientos telúricos había un déficit habitacional de 40 por ciento, es decir un faltante de más o menos 555 mil casas (déficit cuantitativo); a ello se suma el hecho que cuatro de cada diez salvadoreños no contaban con vivienda adecuada (déficit cualitativo), según la Oficina de Planeación Estratégica del Vice-Ministerio de Vivienda. Por otra parte el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concluyó que debido a los terremotos de enero y febrero de 2001 quedaron destruidas aproximadamente 164,000 viviendas.

En concordancia con lo anterior, el presente documento constituye una investigación para determinar si la aplicación de “El Programa de Ahorro Subsidio y Financiamiento implementado por el Estado a través del Fondo Social Para la Vivienda es adecuado para cumplir con lo establecido en el Art. 119 de la Constitución, referente a que el Estado procure que el mayor numero de Familias Salvadoreñas sean propietarias de su Vivienda”; logrando así minimizar la falta de vivienda adecuada para tantos salvadoreños.

El propósito de este estudio es determinar si el Estado salvadoreño, logra dar cumplimiento a un Derecho Social, consistente en que el mayor número de familias tenga acceso a una vivienda que reúna todas las condiciones y elementos que permitan la existencia digna de sus moradores; además del carácter vinculatorio que la mencionada disposición constitucional tiene sobre los programas y acciones que deben implementarse por el Estado para cumplir con ese fin.

Para este propósito fue necesario estudiar la forma cómo se implementó el programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento por parte del Fondo Social para la Vivienda durante el año 2001, por ser esta la institución gubernamental encargada de aplicarlo según la Política Salvadoreña de Vivienda elaborada por el Vice-ministerio de Vivienda, dependencia estatal encargada de dictar los lineamientos en materia de habitacional. Además se realiza como un requisito exigido por la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador para poder optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

Esta investigación tuvo como objetivo central el determinar si los mecanismos de la Política Salvadoreña de Vivienda que utiliza para atacar el déficit habitacional son o no los adecuados para cumplir con el mandato constitucional; mientras que los objetivos específicos fueron: el identificar los factores que obstaculizan que dicha norma tenga una efectividad real, si la legislación secundaria aplicable es consecuente para lograr el fin propuesto por la carta magna, dando así una visión jurídica del problema, y el vínculo directo que existe entre la regulación jurídica aplicable al sector vivienda y el déficit habitacional existente, así como el demostrar que el tipo de subsidio que aplica el Fondo Social para la Vivienda no permite que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda.

Como respuesta anticipada al problema de investigación se propuso de manera general que la aplicación del programa no da cumplimiento al mandato constitucional, debido a que grandes sectores de la población no tienen acceso a una vivienda adecuada; encontrándose de manera específica que existen factores que dificultan el objetivo de proporcionar viviendas adecuadas al mayor número de familias, como la naturaleza programática del Derecho en cuestión ya que, según el criterio generalizado, no obliga al Estado a realizar el fin mencionado, sino en la medida de sus posibilidades; además la forma de aplicación del Programa no permite que sectores considerables de la población tengan la posibilidad de adquirir vivienda, entre otros motivos es que al otorgar un

subsidio vía tasa de interés, el beneficio económico es mayor para las personas que poseen mayor capacidad de pago. Por todo lo anterior se plantea que el Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento es insuficiente para reducir el déficit habitacional.

La metodología utilizada en este trabajo se ha basado en el método científico, dentro del cual se optó por la investigación directa y la investigación documental; dentro de la primera se utilizó el muestreo selectivo de informantes claves y el análisis de las condiciones de accesibilidad al programa en estudio requeridas por la institución en cuestión. Respecto de la segunda, se fundamentó la investigación en material bibliográfico referente al tema, en el que resaltan los diagnósticos y lineamientos que para el sector vivienda han establecido los diferentes entes rectores de vivienda en el país en búsqueda de solventar el problema de acceso a unidades habitacionales. Todo lo anterior a la luz del marco legal que regula el sector vivienda.

Como unidades de observación se han analizado en primer lugar el Estado a través de las instituciones especializadas en el área de vivienda, como el Fondo Social Para la Vivienda, en segundo lugar la Constitución de la Republica por ser la base de nuestro sistema normativo que incluye el Derecho a la Vivienda como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por dar la pauta para el establecimiento de la regulación secundaria relacionada con el Derecho a la vivienda; finalmente la población que busca una solución a su problema habitacional a través de la institución mencionada.

Con respecto a la muestra, fue elegida selectivamente, con la finalidad de recabar información específica y especializada sobre tópicos de particular importancia para la investigación de acuerdo a las técnicas seleccionadas como son la entrevista estructurada a informantes claves y el seguimiento y análisis de la situación habitacional en El Salvador.

Para efecto de facilitar el estudio de la investigación, ha sido dividida en cinco capítulos correlativos, constituyendo *el primero* una reseña histórica del origen y evolución del concepto de vivienda y del derecho a nivel mundial y a través del devenir histórico.

El *segundo* comprende un estudio de la evolución histórica del derecho a la vivienda en las distintas constituciones que ha tenido nuestro país, con especial énfasis en la regulación que tiene en la Constitución vigente y el carácter de norma programática del derecho a la Vivienda.

El *tercer* es un estudio de las diferentes líneas estratégicas y políticas de vivienda que han sido formuladas y desarrolladas por el Estado, y la actual Política Salvadoreña de Vivienda.

En el *cuarto* se analiza la aplicación del programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento, creado por la Política Salvadoreña de Vivienda y aplicado por el Fondo Social para la Vivienda.

El *quinto* capítulo está compuesto de las conclusiones que de la investigación se derivan, así como las recomendaciones para darle un eficaz cumplimiento a lo regulado en el Art. 119 de la Constitución.

CAPITULO I

DERECHO A LA VIVIENDA, ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA.

1.1 ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DEL PROBLEMA HABITACIONAL A NIVEL MUNDIAL.

Desde los tiempos antiguos la vivienda ha experimentado una serie de cambios, tanto en los materiales utilizados para su construcción, como en la forma de construirlas, dependiendo de la civilización y del período histórico.

Los grupos humanos del periodo paleolítico y buena parte de los que vivieron en el período neolítico eran nómadas¹; habitaban además de los refugios, en cuevas para protegerse contra la intemperie y depredadores, y en otros tipos de "construcciones" efímeras de las que no han quedado vestigios.

En Çatal Hüyük, actual territorio de Turquía, se encuentran restos de viviendas estables que datan del año 10.000 al 6.000 antes de Cristo; cuyo material de construcción era la arcilla (piezas secadas al sol).²

En Babilonia, cuna de la civilización de Mesopotamia, no había piedra; la construcción se hacía con ladrillo de arcilla secado al sol (adobe) y ladrillo cocido. Los

¹ Individuo o grupo humano que se desplaza continuamente a fin de asegurar su subsistencia. Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno. 1991.

² Historia de la Vivienda 1. www.profesorenlinea.cl/mediosocial/Vivienda

³ Diccionario Enciclopédico Larrousse, Tomo 2, 5ª Edición. 1988. México, Pág. 394.

muros eran macizos y ciegos (es decir, sin ninguna abertura). En las antiguas viviendas chinas, contrastando en forma sorprendente con las primeras grandes civilizaciones de la historia, se empleaban para la construcción, materiales muy frágiles, como la greda (arcilla³), la madera, el bambú y la porcelana, mostrando una marcada predilección por los tabiques delgados.

Hasta que la influencia europea se hizo sentir en el Imperio de los chinos, éstos tuvieron durante siglos los mismos tipos de viviendas; las de los comerciantes constaban casi siempre de varios pisos, estando destinados los más elevados a depósitos de mercaderías; las otras eran de un solo piso, y se las construía en ocasiones sobre un terraplén, pareciendo de esta manera más altas. En general, las casas se componían de varios compartimientos rectangulares o cuadrados, y con frecuencia se las rodeaba de jardines.

A orillas del mar Mediterráneo, poblaciones venidas probablemente del Asia en el curso del tercer milenio antes de Cristo, se establecieron en aquella zona y en las islas del mar Egeo, alcanzando una refinada civilización cuyo centro estaba representado en la isla de Creta. Las ruinas evocan los palacios reales con sus poderosas murallas; la importancia de las armerías, de los depósitos y la distribución de las dependencias nos hacen pensar que esos palacios eran verdaderas ciudadelas.

De la civilización cretense o minoica (del nombre de Minos, rey de Creta) tomaron los griegos los primeros elementos de su arquitectura. A partir del año 776 a. C., un nuevo periodo se inicia para Grecia; en Atenas y en las colonias que recibieron su influencia se encuentran nuevos tipos de construcciones. Las moradas urbanas estaban construidas según un plan uniforme: un vestíbulo, a menudo decorado con estatuas, que daba acceso, por una segunda puerta y un pasillo, un patio bordeado de columnas, en el

que se levantaba un altar consagrado a Júpiter; a ambos lados de este altar existían otros dos, consagrados a los dioses de la propiedad y de la familia.⁴

Hacia el siglo X antes de Cristo la península itálica fue invadida por los etruscos, quienes se establecieron primero en la actual Toscana, ocuparon luego, en forma progresiva, Umbría, el Lacio, Campania, el valle del Po, llevando consigo su civilización. Esta llegó a su completo desarrollo después de que se establecieron en Italia, alcanzando un nivel menos elevado que el de los pueblos asiáticos, pero sensiblemente superior al de las poblaciones autóctonas.

En un comienzo, las viviendas construidas por los etruscos, eran chozas circulares que comprendían una sola pieza y sin más abertura que la de la entrada. Las paredes eran de ramas recubiertas de arcilla, sostenían un techo redondeado, con fuerte inclinación a fin de facilitar el deslizamiento de las aguas de lluvia.

Más tarde variaron la forma de la vivienda y los materiales empleados en la construcción; luego de un período en cuyo transcurso se adoptó para la choza la forma oval, con paredes de madera y arcilla, se llegó al plano rectangular. Por último, hacia el siglo V o IV a. de C., después de haber sufrido nuevas transformaciones, la vivienda etrusca alcanzó su expresión más completa.

Cuando los romanos comenzaron a ocupar un lugar en la historia tomaron numerosos elementos de la cultura etrusca, mucho más avanzada que la suya. En la época de los Siete Reyes y hasta el siglo I a. de C., las viviendas romanas, desprovistas de toda elegancia, reproducían las casas etruscas en sus formas más simples; se limitaban, en efecto, al atrium con el arca de agua y a algunas habitaciones.

⁴ Historia de la Vivienda 1. www.profesorenlinea.cl/mediosocial/Vivienda

La mayoría de viviendas ubicadas en las áreas urbanas tenían frecuentemente en la planta baja la tienda (taberna), situada a un costado de la ancha puerta que precedía al atrio (prothyra).

Este tipo de construcción fue muy apreciado por los romanos de la clase rica en la época del Imperio.

Aquellos a quienes la falta de espacio impedía satisfacer en la ciudad sus aspiraciones de lujo se instalaban en el campo, donde se hacían edificar espléndidas viviendas con un vasto desarrollo horizontal. Casi todas éstas terminaban en una terraza (solarium) y estaban rodeadas de amplios jardines. Alrededor del peristilo (conjunto de columnas de un edificio)⁵ se disponían asimismo bibliotecas, galerías de cuadros y una sucesión de 6 ó 7 piezas en las que los moradores tomaban baños fríos o calientes y recibían masajes.

Durante la época del Imperio Bizantino las viviendas de la clase popular sufrieron, bajo ciertos aspectos, una verdadera regresión (respecto de la forma de construcción con atriurn, arca de agua y a algunas habitaciones que se mencionó anteriormente). El excesivo aumento de la población trajo aparejada la necesidad de construir grandes inmuebles de departamentos que comprendían hasta 7 u 8 pisos. Se generalizó el uso de la piedra y la madera (menos empleada por los romanos, quienes hasta entonces habían preferido el ladrillo).

En los países mediterráneos que cayeron bajo el dominio árabe, y sobre todo en España, se encuentra un tipo de vivienda que recuerda la de los conquistadores. Empero, la influencia de éstos sobre las poblaciones no tuvo un carácter general y absoluto como la que ejercieron los romanos en los países vencidos. Un nuevo estilo de vivienda habría de nacer en Europa hacia el siglo XI; el apogeo del mismo coincide con el aniquilamiento del poder feudal.

⁵ Diccionario Enciclopédico Larrousse, Tomo 2, 5ª Edición. 1988. México, Pág. 653

La decadencia del régimen feudal (a finales del siglo X y principios del siglo XI)⁶ determinó en todos los países de Europa un profundo cambio tanto en la vida pública como en la privada. Uno de los fenómenos que más directamente ha influido en la historia de la vivienda es la importancia que con motivo de esta decadencia tomaron las ciudades y las poblaciones urbanas. Los artesanos y campesinos pudieron evolucionar, mejorar su posición económica y adquirir derechos políticos que hasta ese momento no habían conseguido.

El nuevo estado de cosas se refleja, naturalmente, en la construcción de las viviendas. Las casas son simples, pero ya no tienen el aspecto de covachas (cuevas)⁷. Se componen por lo general de dos plantas una baja con una pieza principal donde están las habitaciones de los dueños, y en la planta alta se encuentran las habitaciones de los servidores.

El espacio que se reserva para lo relacionado con la higiene es restringido; para remediar esto surgen en Europa los baños públicos. Ya no hay una diferencia esencial entre la casa de un pobre y la de un rico; se utilizan la piedra tallada y el ladrillo para la construcción de los pisos inferiores y la madera para los tejados. Los tipos de vivienda que se construían con esos materiales se mantendrán durante largo tiempo, y se puede decir que en la arquitectura no hubo grandes innovaciones hasta el siglo XV.⁸

Siempre en el continente europeo, en el siglo XV, al aumentar el bienestar económico y el poder político de las clases acomodadas, aparece un nuevo tipo de mansión de los señores feudales; es el palacio, gran casa rectangular o cuadrada que se eleva alrededor de un patio central, inspirada en el peristilo romano, y que comprende una entrada monumental, un amplio vestíbulo, una escalera para los dueños, otra para los domésticos, una serie de habitaciones y sus dependencias en la planta baja, piezas de

⁶ Montenegro Gonzalez Augusto. Historia del Antiguo Continente. Pág. 143 y siguientes.

⁷ Diccionario Enciclopédico Larousse. Tomo I.

⁸ Idem.

recepción en el primer piso, habitaciones para los amos en el segundo y para los domésticos bajo el techado.⁹

Hacia la misma época vuelve la predilección hacia las villas en la campiña, que conservan la forma y la disposición del palacio, pero disponen además de balcones y galerías y están rodeadas de un gran jardín.

En todas las viviendas, tanto en la ciudad como en el campo, las diferentes piezas están comunicadas por galerías descubiertas. Pero en todos los países no se siguió el mismo estilo, y el palacio, que fue sucesivamente imitado en Francia, Alemania, Austria, Hungría e Inglaterra, sufrió modificaciones de acuerdo con el gusto y con los tipos de viviendas que habían estado de moda en esas diferentes naciones.

A partir de mediados del siglo XVI (en Roma desde fines del XV) se crean finalmente, en los países más civilizados de Europa, siguiendo un criterio más práctico y económico, casas divididas en departamentos para la burguesía pequeña y media. Inglaterra constituye una excepción, pues en ella prevalece aún hoy el gusto por la vivienda individual.

La vivienda de la clase media, durante los siglos XVI a XIX, consiste en un departamento con piezas menos amplias que las de las mansiones aristocráticas, pero igualmente bien decoradas. Cada una de ellas tiene un destino preciso: la antecámara, el comedor, la salita, el salón, la despensa, las piezas de servicio. Los arquitectos y urbanistas modernos opinan que estas habitaciones estaban insuficientemente iluminadas, mal concebidas y desprovistas de higiene. Sin embargo, hay que admitir que, si bien menos lujosas, son en cambio más confortables que las viviendas de las clases privilegiadas de los siglos anteriores.

⁹ Fonseca Zambrana, Mario Noel. "Historiografía Crítica del Desarrollo y Evolución de la Vivienda en El Salvador". San Salvador. 1968. Págs. 11.2.2 – 11.2.4

Al trasladarnos a la época moderna, siglos XIX y XX, encontramos que la vivienda burguesa de ese período puede ser considerada, en comparación con las anteriores, relativamente elegante y confortable, en vano se buscaría en ella los detalles de higiene, luminosidad y disposición práctica de las habitaciones, tan esenciales en la vivienda contemporánea. La adopción casi generalizada de los inmuebles divididos en departamentos creaba numerosos problemas que, sin embargo, no hallaron solución hasta nuestra época.

Los arquitectos de entonces se preocupaban por la apariencia, es decir por el aspecto exterior, en la mayoría de los departamentos no existían cañerías para el agua, y sólo se disponía de un cuarto de baño en el patio y una sola canilla (tuberías de desagüe)¹⁰ para todo el inmueble. En los departamentos, la distribución de las piezas estaba mal concebida: las ventanas daban generalmente sobre patios cerrados, donde a menudo se amontonaban los desperdicios, y en todos los casos eran demasiado pequeños para asegurar a las habitaciones una ventilación suficiente. El problema habitacional se agudizó en la segunda mitad del siglo XIX en Europa, en donde la aparición frecuente de enfermedades contagiosas atrajo, por fin, la atención de los poderes públicos hacia las condiciones de vida del pueblo.¹¹

AMERICA

EPOCA PRECOLOMBINA

¹⁰ Diccionario Enciclopédico Larousse. Tomo I.

¹¹ Idem.

En el año 1000 A.C., las grandes migraciones de pueblos probablemente provenientes del continente asiático que llegaron a tierras americanas a través del estrecho de Bering, habían finalizado; los pueblos llenaron las tierras fértiles y comenzaron a erigir sus ciudades templos. El hombre se hizo sedentario y había desarrollado la agricultura, empezó a descubrir que con materiales como la arcilla se pueden modelar objetos que le serian de gran utilidad.

En el continente Americano las viviendas de los pueblos de la época precolombina eran muy primitivas en aspectos de construcción, de forma circular y techadas con hojas de palma y algunas pocas se construían de madera, fueron fértiles en manifestaciones artísticas.

Entre los aztecas de las castas superiores, las casas grandes eran relativamente numerosas. Se trataba de construcciones imponentes, de cinco o seis pisos, dispuestos en tres cuerpos: el del centro estaba reservado a los dueños, a su familia y a sus protegidos, y los otros dos, a la servidumbre y a los esclavos.¹²

El patio central, llamado "estufa", confería a la construcción, de forma trapezoidal, un aspecto grandioso y decorativo. Las murallas, de gran espesor, estaban constituidas por bloques de piedra. En México se empleaba para cementar estos bloques la cal quemada que se obtenía de las conchillas.

En las casas aztecas, amplios bancos servían de lecho; si a éstos se agrega una serie de cofres, mesas y taburetes, se tendrá una imagen completa del mobiliario. Las paredes estaban cubiertas de esculturas y jeroglíficos; el mismo gusto decorativo se manifestaba en el exterior, en los frisos de los góterones y en los relieves que adornaban el techo. Las casas de los incas se asemejaban a las que se acaban de describir.

Las viviendas de los mayas pertenecientes a la clase rica tenían amplias terrazas, terraplenes y cisternas. Las viviendas de los reyes y sacerdotes mayas, quienes eran los

¹² Cabañas Bolaños, Reynaldo. "Vivienda Colonial en El Salvador". San Salvador. 1976. Pág. 36

únicos que conocían lo relacionado a la agricultura y la astronomía, eran de madera y barro, techadas con hojas de palma entrelazadas en un plano inclinado para facilitar el drenaje de las aguas lluvias, este tipo de cubierta era bastante impermeable.

LA VIVIENDA PRECOLOMBINA EN EL SALVADOR.

En algunas ciudades de la región de Yucatán (México) las casas eran muy bajas y cubiertas de terrazas que se comunicaban unas con otras; estos pueblo del sur de México tenían un grado avanzado en la construcción de viviendas y dada la influencia de ellos sobre la mayor parte de los pueblos de la región nor-oeste de El Salvador de esa época, es de suponer que las de estos últimos eran similares. Estaban formadas por muros de piedras secas de formas irregulares que se cubrían con troncos de árboles unidos horizontalmente y en los cuales se cubría con una capa de tierra mezclada con guijarros. Tenían puertas y ventanas que no cerraban nunca y en la mayoría de las casas se formaban por dos grandes piedras unidas por el vértice, y el interior de las mismas se dividía en 2 ó 3 compartimientos donde se albergaba la familia.¹³

En la región oriental del país, la influencia de los Nahuats eran menor y usaban como materiales de construcción ladrillos cocidos y madera, teniendo el techo forrado con tejidos de palma.

En las ruinas de Quelépa, situadas a 8 kms. Al poniente de la ciudad de San Miguel se revela la existencia de construcciones de piedra con techos de paja, pero aún mas la presencia de un tipo de cabaña que pertenece al hombre de clase humilde (y

¹³ Cabañas Bolaños, Reynaldo. “Vivienda Colonial en El Salvador”. San Salvador. 1976. Pág. 36

también que obedece) a los rigores del clima; se nota un cambio en el tipo de vivienda debido a las inclemencias del medio geográfico.¹⁴

En las ruinas de San Andrés casi todos los edificios muestran el uso de adobe con molde, formando el cuerpo de la construcción. Se advierte la presencia de tipos generales de viviendas o edificios con subestructuras piramidales de terracería posiblemente de templos y algunos cuartos, al parecer templos más pequeños. Todo cubierto por varias capas de mortero parecido al cemento de un color gris granuloso, es visible también el uso del talpetate y mortero de adobe.

El sitio arqueológico de Joya de Cerén tipifica lo que debió haber sido, en el período clásico (del año 250 al 900 D.C.), una de las aldeas pequeñas del valle de Zapotitan que pagaban tributo a San Andrés. En el año 600, el área donde se encontraba el poblado quedó cubierta por la ceniza de un volcán cercano llamado Loma Caldera, La ceniza de la erupción conservó buena parte de las construcciones del poblado, por lo que ha sido posible recuperar de este sitio una gran cantidad de información sobre la vida de los habitantes. Con respecto a las viviendas, eran construidas de bahareque y techadas con palmas, tenían un huerto anexo de aproximadamente un tercio de hectárea de extensión.¹⁵

Se puede aseverar que en la época precolombina la vivienda era representativa de los distintos estratos sociales que imperaban en las diversas tribus que poblaban El Salvador. Los sacerdotes vivían en casas localizadas en los templos o en sus cercanías; unas eran de piedra y otras de ladrillo cocido o de adobe, el noble con su vivienda alrededor de los templos poseían casas de adobe y casi en las mismas condiciones de los

¹⁴ Fonseca Zambrana, Mario Noel. "Historiografía Crítica del Desarrollo y Evolución de la Vivienda en El Salvador". San Salvador. 1968. Págs. 11.2.3 – 11.2.5

¹⁵ Ministerio de Educación. "Historia de El Salvador". México. 1994. Págs. 30 – 33.

sacerdotes, en cambio el campesino, el indio de inferior condición social habitaban en ranchos o chozas de madera y paja forradas techadas con tejidos de palma.¹⁶

EPOCA COLONIAL

En lo que respecta a la evolución de la construcción de las vivienda durante la época de la colonia, así como en la etapa independentista de América Latina, generalmente se seguían los métodos y técnicas utilizadas en España, sobre todo en países que por mucho tiempo fueron colonias Españolas.

Lo anterior se ejemplifica en una Real ordenanza emitida por Felipe II , en la que el Artículo 133 decía: “cuando dispongan los solares y edificios que en ellos se hicieran, háganlos de manera que en las habitaciones se pueda gozar de los aires del mediodía y dispónganse los edificios de las casas de toda la población, generalmente de manera que sirvan de defensa y fuerza contra los que quisieran atacarla”.

Es difícil establecer las características generales de la casa colonial por la escasa información físico-teórica que se encuentra; pero estando en aquella época la sociedad diferenciada en marcadas clases sociales, las viviendas reflejaban la clase social a la que pertenecían sus dueños. Se puede clasificar cuatro tipos de casa coloniales según la aparición cronológica de la estratificación social:

- A) La casa de los caudillos;
- B) La casa de los conquistadores;
- C) La casa de los criollos; y
- D) La casa popular.¹⁷

¹⁶ Fonseca Zambrana, Mario Noel. “Historiografía Crítica del Desarrollo y Evolución de la Vivienda en El Salvador”. San Salvador. 1968. Págs. 11.2.2 – 11.2.4

¹⁷ Cabañas Bolaños, Reynaldo. “Vivienda Colonial en El Salvador”. San Salvador. 1976. Pág. 36

La mayor parte de la información que se posee es de la casa popular, ya que constituye el ejemplo más numeroso de unidades habitacionales existentes en ese momento.

Este tipo de vivienda estaba destinada a los obreros, peones, mozos, esclavos y campesinos que constituían la clase proletaria, sus condiciones económicas son limitadas y por lo tanto su vivienda era colectiva por lo general o individual pero siempre de carácter humilde y sencillo. Las necesidades de espacio habitacional son limitadas a lo estrictamente necesario de sus actividades, o sea, a dormir, comer y cocinar; encontrándose con un patio central que ya no es cerrado en sus cuatro costados por corredores sino que solamente 2 o a lo sumo 3 de ellos, el resto es abierto, o sea que el patio se integra con el campo. El patio en este caso escasamente se usa como jardín particular sino como parte de un terreno cultivable de árboles frutales e incluso milpa o frijol. Entre la calle y el patio se encuentran las dependencias principales, dormitorio, acceso a zaguán, sala y entre estos y el patio se desarrolla un corredor; a un costado del mismo se encuentran el resto de las dependencias: cocina y dormitorio, siempre con su corredor en el cual encontramos en su extremo un horno cuya forma es de media esfera hecha de ladrillos de barro y lodo.

No disponían de servicios sanitarios, sus necesidades son evacuadas en el extremo abierto del patio. El agua para beber y cocinar es transportada en cantaros o tecomates, de la fuente más cercana hasta la pila o algibes (recipientes grandes).

El acceso o zaguán es ancho, empedrado, cubierto de ladrillos de barro o simplemente tierra, siendo de esa misma manera los pisos de los corredores; la sala es una estancia amplia y ancha con una puerta hacia la calle y otra hacia el corredor interior, una frente a la otra; otra puerta comunica con un dormitorio ya que generalmente tenían uno o dos, en donde se amontonan las camas. Estos dormitorios son oscuros y mal ventilados y el piso es de ladrillos de barro, la cocina también carece de

iluminación y ventilación. No poseen chimenea, de tal manera que el humo da un matiz negro de hollín a las paredes.¹⁸

EPOCA CONTEMPORANEA

En la época contemporánea (finales del siglo XIX hasta la actualidad) América Latina es una región que se caracteriza por su rápido crecimiento demográfico y una urbanización acelerada, fenómeno que se manifiesta en elevados costos de terrenos y enormes problemas de dotación o suministros de servicios urbanos.

Las poblaciones urbanas incrementadas hacen presión sobre el suministro de viviendas y otros recursos urbanos que no crecen en forma paralela con esta. Cada día la sociedad se enfrenta a normas de vivienda que empeoran; el aislamiento, la falta de comodidad, la seguridad y la sanidad surgen por falta de paralelismo en la forma del progreso económico.

Los tugurios y lotificaciones marginales que constantemente aparecen en las ciudades, constituyen la parte más complicada del problema de la vivienda, lo cual tiene como factor principal la gran masa campesina que cada año se agrega a las ciudades en busca de una vida mejor.

A lo anterior hay que sumar el factor de la accesibilidad, es decir la capacidad de las familias para llegar a obtener una vivienda aceptable a un precio adecuado a su capacidad económica; sin embargo la constante observada en el continente es la existencia de un desequilibrio entre estos dos factores, comúnmente denominado déficit. Este puede ser de dos tipos, cualitativo y cuantitativo; el primero consiste en la suma de aquellas unidades habitacionales que carecen de uno a cinco elementos básicos de una vivienda (piso, paredes techo, agua potable, energía eléctrica y / o alcantarillados),

¹⁸ Cabañas Bolaños, Reynaldo. “Vivienda Colonial en El Salvador”. San Salvador. 1976. Págs. 36 – 39.

mientras que el segundo lo componen aquellas familias que no poseen una vivienda (casas faltantes).

Sin embargo el problema no es exclusivo de nuestro continente, según una estimación moderada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mas de 1,100,000,000 de personas en el mundo, viven en un estado de carencia absoluta de hogar, siendo en el continente Europeo la península ibérica (España), la que mas personas sin vivienda adecuada registra con 600,000 personas calculadas hasta mil novecientos noventa tres.¹⁹

En vista que la problemática existe a nivel mundial, entre los años 1986 y 1988 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Consejo Económico Social, y la Asamblea General, aprobaron resoluciones tituladas “Realización del Derecho a una Vivienda adecuada”; fué hasta mil novecientos noventa y uno que el Consejo Económico Social expresaba la necesidad de “estudiar” de modo específico el tema.

Mientras tanto en los países del istmo Centroamericano la vivienda rural no es adecuada, las condiciones precarias en que vive la mayoría -que constituye el sesenta por ciento de la total- no permite buscar alternativas; el problema es principalmente urbano; esto se debe a la alta tasa de crecimiento de la población, que en la década de los ochenta se mantenía entre el 2.5 % y 3.5% anual.²⁰

No se construyen viviendas de acuerdo con un programa integral que satisfaga las necesidades de sus ciudadanos; esto se observa al reducir un proyecto habitacional únicamente al alojamiento, no así a la construcción de infraestructuras que sirven de recreo y esparcimiento, sino que se construyen grandes números de viviendas que no se

¹⁹ Nogueira, Ch. “Un parado vive bajo un puente de la Castellana desde hace año y medio”. Disponible en Diario El País [versión digital] <http://www.delpais.com.es>

²⁰ Riba, Jorge Ricardo. La vivienda en Centroamérica. Secretaría General de la ODECA. 1ª. edic. 1969.

ajustan a un patrón mínimo definido (que cuente con todos los servicios básicos: agua potable, electricidad, alcantarillado, y que tengan un entorno adecuado: medio ambiente y seguridad).

SITUACION ACTUAL DE LA VIVIENDA EN EL SALVADOR

La encuesta denominada “Hogares de Propósitos Múltiples” realizada en 1998, estimó que el parque habitacional se componía de 1,296, 635 viviendas, del cual el 60.1% se encuentra en condiciones adecuadas, el 39.7% necesitan de mejoramiento en los componentes físicos (techo, pared, y piso entre otros) y el 0.2% son viviendas obsoletas que necesitan ser reemplazadas. No obstante el mayor porcentaje de las viviendas se encuentran en buen estado; estos datos son anteriores a los terremotos de Enero y Febrero de 2001 y refleja únicamente el parque habitacional existente al momento de realizar la encuesta, dejando de lado el déficit habitacional cuantitativo, es decir las viviendas requeridas para dotar de solución habitacional a las familias. La demanda insatisfecha de vivienda puede dividirse en dos partes: la demanda por mejoramiento y la demanda por vivienda nueva, en ambos casos se trata de familias cuyos ingresos son inferiores a dos salarios mínimos, con lo cual únicamente cubren sus necesidades básicas, representando el 78.1 % del total del déficit, (que para el año mil novecientos noventa y nueve reflejaba un faltante de 42,817 nuevas unidades de vivienda – Déficit cuantitativo – y 511,507 unidades que necesitan ser mejoradas – Déficit Cualitativo – haciendo un déficit total acumulado de 554,324 unidades)²¹ este nivel de ingreso no les permite financiar con ahorros propios la construcción o mejoramiento de sus viviendas en un plazo razonable, ni acceder a créditos de la banca privada debido a las exigencias de estos en cuanto a plazos, tasas de interés e ingresos requeridos.

²¹ Política Salvadoreña de Vivienda año 2000. V. M. V. U. Pág. 13

Por otra parte el 21.9% de la demanda habitacional esta representada por familias con ingresos familiares arriba de los dos salarios mínimos, lo cual les permite cubrir sus necesidades socioeconómicas y además tener acceso a los sistemas formales de financiamiento para vivienda. De lo anterior se observa que la oferta de vivienda formal está dirigida a segmentos de población de clase media alta, lo que demuestra que existen desajustes al momento de solventar las necesidades de la demanda efectiva de vivienda, ya que la producción de vivienda no está orientada de acuerdo a la demanda, hecho notorio ante la insuficiencia de oferta accesible a las familias pobres.

En El Salvador aspectos como el crecimiento poblacional, y la migración de la población rural a las grandes ciudades –los cuales según lo expuesto en los párrafos anteriores son comunes en toda América Latina- aunado a un desarrollo de vivienda horizontal, incrementa los asentamientos marginales o tugurios y viviendas improvisadas que carecen de servicios básicos, y los cuales son extremadamente vulnerables.

En los aspectos que determinan la situación habitacional se encuentran:

- a) Los programas habitacionales son inaccesibles a los sectores mayoritarios, o sea la población de más bajos ingresos y sin capacidad de pago.
- b) Los lentos procesos administrativos gubernamentales a los que se enfrentan las empresas constructoras, les conlleva a emplear excesivos tiempos para la ejecución de proyectos habitacionales, elevando el costo de las viviendas.
- c) El empleo de materiales de baja calidad en la construcción habitacional, da como resultados viviendas inseguras.

- d) Deficiente desempeño en la provisión de servicios básicos, específicamente para estratos más bajos de la población.²²

Los procesos de urbanización desordenados, crean ciudades que generan residuos y basura con incorrecta disposición, aguas contaminadas, disminución de la calidad del aire, situaciones que repercuten en el medio ambiente, rompiendo el equilibrio ecológico y se incrementan las lotificaciones sin permiso de las oficinas de control de desarrollo urbano, dichas viviendas carecen de una buena ventilación e iluminación, así como un manejo inadecuado de los desechos sólidos, propiciando enfermedades gastrointestinales, psico-sociales y parasitarias en sus moradores.

El panorama descrito, muestra cómo los problemas de servicios básicos y carencias estructurales de las viviendas (techo pared y piso) deben ser considerados dentro de los programas habitacionales, los cuales deben ir encaminados a solucionarlas.

1.2 ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.

Para entender la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda, se hace necesario precisar la definición de vivienda como tal, para distinguirlo de la vivienda como derecho.

Vivienda proviene del latín “vivenda”, que a su vez proviene de “vivére” que significa vivir; y actualmente se entiende por esta: Lugar cerrado y cubierto, construido para ser habitado por personas.²³

²² Política Salvadoreña de Vivienda año 2000. V. M. V. U. Pág. 15.

²³ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

Desde el punto de vista social, es uno de los problemas que siempre han existido; la vivienda recibe a menudo el nombre de “albergue”. En algunas sociedades la palabra albergue define literalmente lo que la vivienda suministra. Sin duda, el significado de albergue forma parte del significado de “vivienda”, ésta protege al hombre de los elementos y de los enemigos naturales.²⁴

Puede parecer extraño abordar el derecho a la vivienda como un derecho humano básico; un techo inadecuado e inseguro amenaza la calidad de vida de los individuos, atentando directamente contra su salud física y mental.²⁵ La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que si todas las viviendas cumplieren un mínimo de salubridad, se evitarían cinco millones de muertes al año, y cerca de dos millones de nuevos enfermos crónicos.²⁶ La violación del derecho a la vivienda niega la posibilidad de una vida digna.

La vivienda como derecho, puede entenderse como un [derecho](#) humano derivado del [derecho a la vida](#). Porque "vivienda", no parece significar otra cosa que "lugar para vivir".

El desarrollo de la idea de los derechos Humanos se remonta a la edad media, ya que es en esta época se dan algunas declaraciones de privilegios, que si bien no constituyen auténticas declaraciones de Derechos, (eran concesiones unilaterales otorgadas por el monarca) si son precedentes del reconocimiento a través de documentos, de ciertas garantías de carácter político, como por ejemplo la carta Magna otorgada por el rey Juan sin Tierra el 17 de junio de 1215, en las cuales se reconocieron algunas prerrogativas básicas del súbdito inglés frente al poder del monarca.

²⁴ Orantes Martínez, Mario Fernando. “La Protección de la Vivienda Familiar en el Código de Familia”. El Salvador.1995.

²⁵ Revista virtual Choike: Un portal sobre la sociedad civil del Sur. www.choike.org

²⁶ www.iepala.es/DDHH/ddhh1076.htm

Para conceptualizarlos hay que remitirse a las principales doctrinas jurídicas y filosóficas que han ido desarrollándose a través de la historia y han permitido comprender cual es su verdadera naturaleza y fundamento.

Así en las doctrinas filosóficas, existen dos grandes posiciones respecto a la conceptualización de esta clase de Derechos; las doctrinas de la Ley Natural (Iusnaturalismo) que afirman que el hombre en virtud a su naturaleza racional, posee ciertos Derechos fundamentales, inherentes a todos los individuos de la especie humana, los cuales son inalienables e imprescriptibles, y son anteriores a las leyes positivas, por su misma naturaleza, siendo limitadores del poder del estado. Por otro lado los que rechazan la idea de la ley natural, justifican racionalmente los Derechos de la persona, (positivismo) afirmando que el hombre en virtud de la evolución de la sociedad, adquiere determinados derechos, los cuales están sometidos al devenir constante, es decir a los momentos históricos determinados, por ello son variables y progresan según el desarrollo de cada sociedad.²⁷

Estas primeras tesis sobre la existencia de estos Derechos inherentes a la persona humana, son retomadas en Francia en el año 1770; donde por primera vez se les denomina como “fundamentales”, y los cuales constituían el ideal del movimiento político y cultural que condujo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual tenía como finalidad como lo expresaba su preámbulo: “además de proclamar la igualdad y libertad entre los hombres, establecer como sus Derechos naturales, inalienables y sagrados, la libertad, la propiedad, la seguridad y la opresión”.

Cabe aclarar que en este momento histórico el Derecho a la vivienda se incluía como un elemento integrante del Derecho a la propiedad.

Por otra parte, con base en su evolución histórica la doctrina constitucionalista inicial dividió los Derechos Humanos en tres grupos, denominados generaciones, en

²⁷ www.iepala.es/DDHH/ddhh1076.htm.pag

atención a su apareamiento en la historia; se habla pues de la primera Generación de Derechos Humanos, constituida por los Derechos Civiles o individuales y políticos, siendo estos los que primero aparecieron en la realidad política y en los sistemas jurídicos nacionales, conformándose típicamente por los Derechos individuales, es decir los otorgados a la persona con independencia de su ubicación como parte de un grupo social.

Por su parte los Derechos económicos, sociales y culturales presentan características contrarias, ya que su fin principal es garantizar el bienestar económico y una verdadera justicia social; su aparición puede ubicarse, como ya se mencionó anteriormente, a partir de su inserción en los textos constitucionales, como la Constitución Mexicana de 1917.

Y finalmente se encuentran los Derechos de la Tercera Generación, denominados como de Solidaridad de los Pueblos, ellos son exigibles al Estado y para que sean realizados se necesita de la actuación tanto de los gobernados, del Estado y de las instituciones públicas; se refieren al desarrollo de las naciones, a la paz, a libre determinación de los pueblos, a la calidad del medio ambiente, al patrimonio cultural, etc.

Actualmente existe en la doctrina constitucional moderna, una clasificación que tiene un alto nivel de aceptación, divide los Derechos del hombre en:

- Individuales, que le corresponden a toda persona como ser individual, son inherentes y esenciales a todo individuo, además son intransferibles.
- Sociales, considerados como aquellos que tiene los individuos en cuanto forman parte de un grupo social determinado, y se han establecido para que cada individuo pueda satisfacer sus necesidades vitales.
- finalmente Políticos; son los que permiten que una persona participe en el gobierno de un estado y en la deliberación y decisión de asuntos públicos.

En la actualidad la doctrina constitucional dominante reconoce que las disposiciones de la constitución que proclaman o reconocen Derechos Fundamentales, son normas jurídicas propiamente dichas, y que las facultades que otorgan son ejercitables, y no simples manifestaciones. Es por ello que modernamente se entiende por estos, aquellos Derechos Humanos garantizados expresamente por el ordenamiento Jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional. Con este concepto se pretende resaltar su fuerza vinculante como norma de ese tipo, y evitar que se devalúe el valor de esos preceptos, y procurar que constituyan verdaderos mandatos y no declaraciones de buenos propósitos o principios generales.

Como puede verse, la primera clasificación enunciada responde esencialmente al orden de aparición cronológica de cada grupo en el devenir histórico; la segunda clasificación de derechos fundamentales, responde a si estos son garantizados para una persona entendida esta como un ser individual o formando parte este individuo de un determinado grupo social, pero que, al estar reconocidos en los distintos textos constitucionales tienen efectividad y son exigibles al Estado, por lo tanto no deben confundirse con meras declaraciones; ya que esto sucede a menudo con los Derechos Sociales, (a diferencia de los Derechos individuales, como la libertad, y políticos que son mas fáciles de realizar, y tutelar por medio de los tribunales de un país) o Derechos de prestación, denominados así porque en la mayoría de los casos se configuran frente a los entes públicos, como prestaciones en materia de educación, salud, vivienda y seguridad social.

Posteriormente, se incluyó el derecho a la vivienda como un derecho “per se” dentro de los denominados derechos sociales o de segunda generación; esto creó un aparente conflicto entre el derecho de propiedad y el de vivienda; el ejercicio del derecho de toda persona a una vivienda entra en conflicto no con el derecho a la propiedad, sino con el ejercicio abusivo del derecho a la propiedad. Esto es así, si se

entiende el derecho a la propiedad como el derecho de todas las personas a acceder a aquellos bienes de la personalidad que son necesarios para su realización personal.

En una etapa relativamente reciente de la historia jurídica de la vivienda, se ha incluido ésta dentro de los derechos fundamentales, como ya se explicó en párrafos anteriores, agregándole además el calificativo de “digna”.

Rajindar Sachar, relator especial de la subcomisión de prevención de discriminación y protección a las minorías de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su informe denominado “Derecho a una Vivienda adecuada” emitido en febrero de mil novecientos noventa y seis en Nueva Delhi, a petición del centro de derechos Humanos de Ginebra, establece el Derecho a la vivienda como parte de los Derechos Humanos, lo que constituyó el fundamento de la Segunda cumbre sobre Vivienda denominada Hábitat II, realizada en 1996 en Estambul, Turquía., en la que se reconoció el Derecho a la vivienda como un Derecho humano fundamental. La vivienda es considerada como un proceso y no como un producto.

Es un derecho encuadrado dentro de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Tiene todas las características generales de los mismos

El derecho a la vivienda, debido a la fuerte influencia del derecho social y según las nuevas corrientes constitucionalistas debe entenderse no sólo como el derecho a la tenencia y/o posesión de vivienda, sino como “derecho a una vivienda digna”, lo que puede definirse como el derecho de toda persona a acceder a un hábitat en el que pueda desarrollar su vida habitual conforme a su dignidad personal; es decir que, al hablar de vivienda como derecho debe ser calificada como “adecuada, adaptada, digna”, etc.

Siguiendo la idea de vivienda digna, un primer criterio para considerar si esta es o no “digna” es la adaptación de los materiales a las exigencias del entorno medio ambiental.

El segundo criterio podría inferirse del hecho que las viviendas no solo tienen la función de proteger de las inclemencias climáticas, sino también la de ofrecer oportunidad para una convivencia armónica entre sus moradores y con sus vecinos.

Un tercer criterio respecto a lo adecuado de una vivienda lo constituirá el mayor grado de adaptación al medio ambiente, entendiéndose esto como el hecho de afectar en la menor escala posible equilibrio ecológico.²⁸

Habitat International Coalition (HIC), una red de ONG’s que trabaja con el tema de vivienda, desarrolló una herramienta de monitoreo que identifica 14 elementos constitutivos del derecho humano a la vivienda. Estos elementos se desprenden de las obligaciones que los Estados Contrajeron al ratificar diferentes tratados internacionales y otras leyes comúnmente aceptadas.

Estos elementos son: seguridad de tenencia, bienes y servicios (entre los cuales se encuentra el agua, considerado como un requisito esencial para un pleno derecho a la vivienda); accesibilidad económica; habitabilidad, accesibilidad física, ubicación, tradiciones culturales, libertad frente a posibles desalojos, información, capacitación, participación y libertad de expresión, realojamiento, ambiente saludable, seguridad y privacidad.²⁹

El proveer viviendas a las personas tiene fundamento en la protección de sus derechos sociales; los cuales se apoyan en la tesis de que no es suficiente establecer las

²⁸ www.iepala.es/DDHH/ddhh1076.htm

²⁹ Revista virtual Choike: Un portal sobre la sociedad civil del Sur. www.choike.org

libertades y posibilidades de la realización del ser humano, sino que deben asegurarse además las condiciones sociales y jurídicas que ayuden a los individuos a un auténtico ejercicio de sus derechos. El Estado debe asegurar al hombre niveles mínimos de vida que le permitan desarrollarse conforme a su satisfacción humana.

El Derecho a la vivienda debe interpretarse entonces como una noción integral, un conjunto de principios, valores y derechos humanos; además de ser en la práctica un conjunto sintetizado de derechos civiles, económicos, sociales y culturales, expresados en los diferentes atributos y componentes funcionales y simbólicos que este representa para los seres humanos contemporáneos, en especial en su condición de ciudadanos, sujetos de derechos y obligaciones.³⁰

1.3 REGULACION DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS SISTEMAS NORMATIVOS JURIDICOS MUNDIALES.

El derecho a la vivienda es, uno de los derechos hoy prioritarios sin embargo, uno de los más olvidados; no por falta de regulación, la cual en el ámbito internacional es bastante extensa, primordialmente en cuanto a tratados internacionales (a través del reconocimiento tanto del derecho como de su importancia por los Estados parte de cada uno de ellos); sino por el casi inexistente e ineficaz conjunto de mecanismos que lo garantizan.

³⁰ Cadena Capriles, revista virtual. Venezuela 2000.

Existe actualmente, en la generalidad de los países, una enorme contradicción entre el extraordinario valor e importancia que tiene la vivienda (el cual es ampliamente reconocido en textos legales) y la escasa protección que estos le prestan.

La comunidad internacional se ha preocupado en dejar plasmado el derecho a la vivienda en varios documentos, los cuales lo abordan de diferente manera de acuerdo al entorno sociopolítico del momento histórico en que cada uno fue suscrito.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la asamblea General de las Naciones Unidas reunida en París, la cual constituye uno de los hitos fundamentales en la lucha del hombre por su libertad y su dignidad. Es la primera proclamación completa de los derechos del individuo por parte de una organización internacional de carácter mundial.

Difiere de las anteriores en que proclama y reconoce la importancia no solo de los derechos civiles y políticos sino también de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta declaración tenía un claro componente social, inspirado por las corrientes de pensamiento predominantes en ese contexto socio histórico, quedando reconocido el derecho a la vivienda así:

De manera específica en el Artículo 25.1:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, a si como a su familia la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...

De forma tácita en el Artículo 22:

Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de los estados, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad

A principio de la década de los cincuenta la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una declaración en la que afirmaba que el goce de las libertades cívicas y políticas y el de los derechos económicos sociales y culturales están vinculados entre sí y se complementan mutuamente.

Como resultado positivo de lo anterior –ya que fue el fundamento para que posteriormente se reconocieran en otros instrumentos internacionales los Derechos Sociales- se adoptan por la asamblea General de las Naciones Unidas, dos pactos:

-El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

-El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, el cual sin embargo entró en vigor hasta de Marzo de 1976, coincidiendo en ese año con la primera conferencia sobre vivienda y asentamientos conocida por Habitat I, la cual tuvo lugar en Vancouver (Canadá) teniendo como principios fundamentales la equidad, Justicia social, solidaridad, Dignidad Humana, Libertad de acción y de movimiento.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pretende volver práctico el derecho a un nivel de vida adecuado (reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos) que se desprende la dignidad humana y que para su cumplimiento requiere de presupuestos entre ellos una vivienda adecuada Según lo establecido en su Artículo once:

1. Los Estados partes en el presente Pacto, reconocen el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Existe además de los mencionados una gran cantidad de instrumentos internacionales que hacen referencia al derecho a la vivienda, ya sea de una manera implícita mediante el reconocimiento del genérico derecho a la salud; de una manera explícita a través del derecho a la seguridad social; a través del reconocimiento del derecho a la propiedad, reconociendo los derechos económicos, sociales y culturales o específicamente el derecho a la vivienda y en el mejor de los casos el derecho a una vivienda digna

La Carta Social Europea, adoptada en Turín el 18 de octubre de 1961 y que entró en vigor el 26 de febrero de 1965, en su Apartado 12 establece que: Las partes contratantes reconocen como objetivo de una política que aplicaran por todos los medios útiles, tanto en el plano nacional como en el internacional, la realización de condiciones propias para asegura el ejercicio efectivo de los derechos y principios siguientes:

12. Todos los trabajadores y sus herederos tienen derecho a la seguridad social.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2542 (XXIV) de 11 de diciembre de 1969 hace lo propio a través de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades Fundamentales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención sobre Derechos del Niño, etc. Son ejemplos de instrumentos internacionales

sobre asuntos específicos que guardan estrecha relación en parte de su articulado con el tema de la vivienda.

Los Estados no le dan a este derecho la prioridad e importancia que le reconocen a través del derecho internacional; ello no implica que cada Estado, gobernación o alcaldía tenga la obligación de regalar una casa a toda persona que lo necesite. La obligación está en diseñar políticas y un marco legal que permitan a la gente acceder a una vivienda. Dentro de este contexto nos adentramos un poco en la regulación de algunos países para verificar el reconocimiento interno que primordialmente a nivel constitucional es dado a la vivienda como derecho.

En Europa algunos gobiernos señalan claramente en sus constituciones – caso de España y Suecia – el derecho a una vivienda digna para todos sus ciudadanos; y otros estados como Alemania y Francia lo regulan primordialmente en leyes nacionales. Pero hasta ahora la Unión Europea no ha sido capaz de elaborar un documento, con carácter vinculante para todos sus miembros.³¹

La Constitución española³² en su Título I, Capítulo II, Artículo 47 literalmente reza: Todos los españoles tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

El derecho a la vivienda tiene cabida en la regulación secundaria española, especialmente en dos leyes:

³¹ Revista Solidarios para el Desarrollo. “Por una vivienda digna” por Ángel Gonzalo, periodista de la ONG Solidarios. Madrid. Junio 2001.

³² Aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre, Ratificada por el Pueblo Español en Referéndum del 6 de Diciembre y Sancionada por el Rey Juan Carlos I ante las Cortes el 27 de Diciembre, todas las fechas del año 1978.

La primera de éstas es la Ley 2/2002, de 14 de Marzo, de Urbanismo; la cual entre otras disposiciones contiene la siguiente:

Artículo 3. Concepto de desarrollo urbanístico sostenible.

1. El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

La segunda de estas normas españolas referentes a vivienda es la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación; la cual en su exposición de motivos hace la siguiente declaración:

“Por otra parte, la sociedad demanda cada vez más la calidad de los edificios y ello incide tanto en la seguridad estructural y la protección contra incendios como en otros aspectos vinculados al bienestar de las personas, como la protección contra el ruido, el aislamiento térmico o la accesibilidad para personas con movilidad reducida. En todo caso, el proceso de la edificación, por su directa incidencia en la configuración de los espacios, implica siempre un compromiso de funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental de evidente relevancia desde el punto de vista del interés general; así se contempla en la Directiva 85/384/CEE de la Unión Europea, cuando declara que la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público.”

De ambas normas se infiere el carácter relevante de la vivienda en dicha legislación, no sólo como lugar de habitación, sino como un sitio con las condiciones plenas para desarrollar un nivel de vida adecuado a la dignidad humana.

En Francia la Constitución de 1946 garantiza el Derecho a vivir en Familia, dentro del cual se pretende incorporar el Derecho a la vivienda. De manera mas específica el Derecho a la vivienda es regulado a través de la legislación secundaria, como ejemplo se tiene la Ley sobre la expropiación de viviendas vacías que data de 1945.³³

En Francia existe además una amplia gama de leyes que regulan aspectos relativos a la vivienda; así se tiene por ejemplo La Ley Siegfried (1894) de ayuda a las HBM³⁴ que posibilita la financiación de las cajas de ahorro y depósito. A ésta le siguen la ley Strauss de 1906 que hace obligatorios los "comités de previsión social y patronazgo de las HMB", regulando asimismo la calidad de las viviendas construidas; la ley Ribot de 1908, que aumenta la posibilidad de intervención estatal en la financiación de viviendas, que obtendrá una forma más eficiente en la Ley Bonnevey de 1912.

En China el Derecho a la vivienda es regulado primordialmente a través de la Constitución que data de 1954, la cual en el primer párrafo del Art. 13 estipula que: “el Estado protege el Derecho de los Ciudadanos a poseer los ingresos obtenidos de manera legal, a los ahorros, a la vivienda y a otras formas de propiedad legal”.

En la regulación secundaria, el derecho a la vivienda también es tutelada, de casi igual manera que en la Constitución, pero a diferencia de esta, de forma más específica; al regularlo además a través de los principios generales del Derecho Civil de la República Popular China, los cuales en el primer párrafo del Art. 85 regula que: “ la propiedad personal de un ciudadano incluirá sus ingresos habidos legalmente, su vivienda, ahorros, artículos para uso diario, objetos de arte, libros, materiales de referencia, árboles, ganado, al igual que los medios de producción permitidos por la ley y otras propiedades legales”.

³³ Juristes- solidarités. Primero de Mayo de 1995, (ficha número 206).

³⁴ Viviendas de bajo costo por sus siglas en francés.

En la Federación Rusa, la vivienda como derecho también es regulado a partir de la Carta Magna³⁵, la cual en su artículo 40 establece:

1. Todo habitante tiene derecho a la vivienda. Nadie puede ser desalojado arbitrariamente de su vivienda.
2. Los órganos de poder estatal y los órganos de autogobierno local promueven la construcción de viviendas y crean las condiciones para el ejercicio del derecho a la vivienda.
3. Los ciudadanos con bajos ingresos y otros indicados en la ley, necesitados de vivienda, deben recibirla gratuitamente o por un pago asequible de los fondos habitacionales estatales.

³⁵ El día 12 de diciembre de 1993, día del referéndum, es considerado día de la aprobación de la Constitución de la Federación Rusa.

1.4 REGULACION DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS SISTEMAS NORMATIVOS JURÍDICOS DE LATINOAMÉRICA

A nivel Latinoamericano también se han elaborado instrumentos internacionales que reconocen, aún de manera implícita en otro derecho, el derecho a la vivienda:

La Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá de 1948, toma en cuenta el carácter cíclico de los derechos humanos, y en este caso específico el de los derechos económicos, sociales y culturales al establecer como condición necesaria para gozar del derecho a la salud, preservar ciertas medidas sociales como la vivienda, la cual además necesita para su goce y preservación, de la salud. Dicha declaración en su Artículo 11 reza:

“Derecho a la Preservación de la Salud y el Bienestar”

Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestuario, la vivienda, y la asistencia médica, correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Tiene especial importancia la regulación constitucional, ya que el listado de los derechos es en la mayor parte del constitucionalismo americano satisfactorio y quizás excesivo en comparación con las posibilidades reales del Estado para satisfacerlos.

Las constituciones latinoamericanas en vigencia o son muy nuevas, o si resultan antiguas, han sido sancionadas o modificadas recientemente. Una sola proviene del siglo pasado, la de Argentina que data de 1853, pero muy actualizada después, especialmente en 1954. Solamente una fue dictada a comienzos del siglo XX, la Constitución de Querétaro, México de 1917; y fue líder del constitucionalismo social, antes de las

constituciones europeas de la primera post guerra, aunque ha experimentado importantes modificaciones a lo largo de todo el siglo; la constitución en vigencia siguiente es la de Costa Rica, de 1949, impregnada igualmente de constitucionalismo social.

En cuanto al resto de constituciones latinoamericanas, son recientes: 1967, Uruguay; 1972, Panamá; 1980, Chile, 1982 Honduras; 1983, El Salvador; 1985, Guatemala; 1986, Nicaragua; 1988, Brasil; 1991, Colombia; 1992, Paraguay y Cuba; 1993, Perú; 1994, República Dominicana, 1998, Ecuador y 1999, Venezuela.

Esto significa que por lo común todas las constituciones latinoamericanas vigentes contienen una descripción de las “tres generaciones de derechos” a saber:³⁶

- a) Derechos de primera Generación, propios del constitucionalismo de primera etapa, de tipo liberal individualista, entre los cuales están el Derecho de Propiedad, Derecho de asociación, de participación política democrática, el derecho de libertad en general, entre otros.
- b) Derechos de Segunda generación, característicos del constitucionalismo social: derecho al trabajo, acceso a la vivienda y a la salud, derecho de huelga, etc., los cuales a menudo exigen prestaciones por parte del estado.
- c) Derechos de Tercera Generación, comunes con el constitucionalismo de finales del siglo XIX, como son las reglas constitucionales que amparan el medio ambiente, y otros derechos colectivos.
- d) En la descripción de los Derechos constitucionales de Latinoamérica cabe añadir dos datos importantes:

El primero, que en la mayoría de constituciones además de los Derechos expresos o enumerados, existen otros no enumerados o implícitos, también con jerarquía

³⁶ Sagüés, Néstor Pedro. “El Sistema de derechos y Garantías en América Latina” Argentina. 2001.

constitucional, que derivan de la soberanía del pueblo y de la forma Republicana de Gobierno.

Segundo, varias constituciones latinoamericanas, en particular las reformadas durante la última década confieren rango constitucional a ciertos instrumentos internacionales declarativos de Derechos Humanos, ya sea en términos generales o puntualizando las convenciones o tratados en cuestión.

Sin embargo y no obstante la relevancia de los Derechos sociales en las constituciones Latinoamericanas a partir del siglo diecinueve, se encuentra que muchas veces el poder constituyente trata de “asegurar” y otorgar derechos sin mediar los costos económicos que surgen de su proclamación y sabiendo que estos no pueden concretarse en la realidad, y solamente lo hacen con fines de legitimación popular, para tener contentas a las masas.

Lo anterior conduce al tema de los denominados “Derechos imposibles”- expresión creada por Bidart Campos, definiéndolos como aquellos que el Estado no puede cumplir materialmente, generalmente por carecer de recursos suficientes para ello o porque la realidad local no lo permite. Un ejemplo de ello es que varias constituciones como la Uruguaya, Mexicana y la Venezolana aseguran el Derecho a cada habitante de una vivienda digna.³⁷ Este derecho es regulado en las mencionadas Constituciones de la siguiente manera:

Art. 45 de la Constitución Uruguaya “Todo habitante de la Republica tiene derecho a gozar de la vivienda decorosa. La Ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

³⁷ Bidart Campos, German. los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución reformada en 1994. en “Hechos y Derechos”, Buenos Aires. 2000.

Art. 4 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: “Toda Familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Art. 82 de la Constitución Venezolana: “Toda persona tiene Derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda e higiénica, con servicios básicos que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares y comunitarias”.

La teoría de los derechos “imposibles”, como son considerados la mayoría de derechos sociales planteados en las constituciones anteriores, plantea el difícil asunto de la imposibilidad material o racional de cumplir con la constitución.

Fuera del debate ideológico de los derechos económicos y sociales, planteado en los párrafos anteriores, en la realidad, al menos en el caso de América Latina, ha sido la misma población la que sin otro recurso mas que sus fuerzas individuales y colectivas, ha construido en los últimos cuarenta años mas de la mitad del área habitable de las ciudades que se conoce.

Finalmente y considerando el derecho a la vivienda no solo como un simple derecho social o una norma programática, sino como una garantía derivada del derecho a la vida mismo, ya que le permite a toda persona acceder a un hábitat en el que pueda desarrollar su dignidad personal, y que por lo tanto obliga al Estado a adoptar una serie de medidas que reconozcan cada uno de los aspectos constitutivos de este derecho.

A nivel de normas secundarias el Derecho a la Vivienda se encuentra regulado en leyes especiales tales como:

La Ley del Sistema de Vivienda y Política Habitacional de la República Bolivariana de Venezuela; dentro de la cual resaltan los siguientes artículos:

Artículo 7. Toda persona registrada en el Sistema de Seguridad Social tiene derecho a la asistencia habitacional a la que se refiere el Sistema de Vivienda y Política Habitacional, en los términos y condiciones establecidas en esta Ley, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y su respectivo Reglamento.

Artículo 9. Serán considerados como sujetos de protección especial por parte del Estado, las personas o familias que no tengan ingresos o cuyo ingreso mensual esté por debajo de una cantidad equivalente a cincuenta y cinco unidades tributarias (55 U.T.).

Por su parte, el legislador mexicano ha establecido la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; de la cual es importante resaltar los siguientes artículos:

Artículo 3.- el instituto tiene por objeto:

- i.- administrar los recursos del fondo nacional de la vivienda;
- ii.- establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a).- la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

De lo anterior puede obtenerse que en ciertos países el derecho a la vivienda resulta de una importancia tal que se vuelve necesaria una regulación especial sobre ella (además de la Constitucional), y que casos como los expuestos estas leyes tienden a garantizar de manera efectiva el mandato constitucional.

CAPITULO II

DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA.

2.1 EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LAS DISTINTAS CONSTITUCIONES DE EL SALVADOR.

Una de las medidas del grado de desarrollo social de una nación radica en el cumplimiento de la ley y su fuerza vinculante frente a las autoridades y ciudadanos. Así, una sociedad será más avanzada, mas justa y mas libre, cuanto más tenga vigencia el respeto hacia la ley; no en sentido formal, como formula rígida y alejada de la realidad; sino en sentido material como norma de conducta generalizada por la voluntad popular a través de los procesos de formación de ley en las Asambleas Legislativas y parlamentos nacionales, quienes habrán de determinar el acatamiento del bien común – y no del particular- y que todos deben respetar.

La primera Ley que debe ser observada fielmente, llamada “Ley de Leyes”, es la Constitución – cuya fuerza vinculante nadie discute- pues, nace de su propia esencia, ya que es la norma primaria de un ordenamiento jurídico de un estado determinado. Esto fue en su momento, una determinación histórica, fruto de un proceso histórico dentro del que destaca la transición de estados monárquicos a repúblicas, ya que no siempre hubo Constitución, así como no siempre han existido Estados - Nación. Dicho de otro modo, el Estado Democrático de Derecho y su Constitución son conceptos modernos que tienen poco más de doscientos años de antigüedad.³⁸

³⁸ Quiroga León, Anibal. “El Cumplimiento de la Ley”. Disponible en Diario “El Comercio” [Versión Digital], Opinión A-2 (09/09/94): <http://www.asesor.com.pe/laencuesta/7354.htm>

En efecto, las Constituciones contienen básicamente normas abstractas de orden político, axiológico, y muchas veces declarativas o normas programáticas (ver 2.3) como el derecho a la vivienda, las cuales para tener real contenido jurídico deben ser desarrolladas por una ley secundaria; excepcionalmente las Normas Constitucionales contienen, además, imperativos jurídicos que no requieren del concurso de una norma legal para ser exigidas pues contienen derechos subjetivos (normas autoaplicables) como el derecho a la vida.

La noción de la existencia de unos derechos indisolublemente vinculados a la persona, es decir, los derechos humanos, ha experimentado una notable evolución; considerándose modernamente una forma de clasificación dependiendo si estos se ejercen como un solo individuo, o como parte de un grupo social determinado, siendo estos últimos los Derechos Sociales. El desarrollo del principio democrático y el acceso de grupos cada vez más amplios de la población a la vida política, permitieron hacer patente que el efectivo ejercicio de algunos derechos solo cobran sentidos si se tienen condiciones materiales previas, así, si el individuo no dispone de unos medios básicos que garanticen un mínimo vital, pocas serán las opciones de ejercitar estos derechos. Por ejemplo, difícilmente podrá practicarse el derecho a la inviolabilidad de domicilio del que no tiene casa.

Como se menciona en el capítulo anterior (ver 1.1) el derecho a la vivienda (objeto de la presente investigación) se enmarca dentro de los llamados “derechos sociales”, cuya aparición puede ubicarse en el siglo XIX, a través de su inserción en los textos constitucionales por primera vez a partir de la Constitución de Querétaro (México) de 1917, y la soviética de 1918, seguida entre otras por la de Weimar (Alemania) de 1919. Estos Derechos fueron concebidos, en su mayoría, para el

individuo como parte de un grupo, siendo su fin principal garantizar el bienestar económico y una verdadera Justicia social.³⁹

La doctrina constitucionalista inicial pretendía dejar a la libre acción de los ciudadanos la satisfacción de sus necesidades materiales. Pero no fue difícil percibir, a lo largo de las crisis económicas mundiales de los siglos XIX y XX, que el mero juego de las fuerzas sociales (competitividad, ley de la oferta y la demanda) no podía garantizar, incluso en sociedades ricas en medios y tecnología, unas condiciones mínimas, suficientes y estables de vida. La intervención estatal en la vida económica y social se configuraba como un elemento necesario para impedir crisis cíclicas, y para garantizar un bienestar mínimo a gran parte de la población. El Estado vino así a configurarse paulatinamente (pero sobre todo tras la II guerra mundial) como un Estado intervencionista, o dicho de otra manera, un Estado Social, decidido a promover (o a impedir) determinadas formas de relación económica y social, a fin de garantizar la igualdad, evitando las injusticias sociales.⁴⁰

Una de las formas de intervención estatal ha sido la garantía de derechos de prestación o derechos sociales, a través de su inserción en textos constitucionales, como medio de darles efectividad a estos derechos.

Los derechos sociales representan hoy un aspecto destacado de casi todas las Constituciones mundiales (ver capítulo I, apartados 1.3 y 1.4). Remontándose al proceso histórico de El Salvador en lo que respecta a las distintas cartas Constitucionales se puede decir que se ha tenido como república unitaria catorce constituciones (sin contar la actual) y que el promedio de duración de cada una de ellas no excede la docena de años.

³⁹ Francisco Bertrand Galindo y otros. “Manual de Derecho Constitucional” Tomo II. El Salvador. 1996. Pág. 704.

⁴⁰ López Guerra, Luis. “Introducción al Derecho Constitucional”. España. Pág. 109.

En cuanto a la tutela constitucional del derecho a la vivienda, se tiene que esta es relativamente reciente. La primera Constitución de El Salvador como República unitaria data de 1824, la segunda se elaboró en 1841, posteriormente en 1864 se cambió nuevamente la Constitución, en 1871 se promulgó otra Constitución cuya duración fue muy corta, ya que en 1872 entró en vigencia otra, en 1880 fue cambiada por una nueva, en 1883 entró en vigencia una constitución que duró hasta 1886, cuando se elaboró la Constitución con mayor duración, la llamada Constitución “venerable” estuvo en vigor desde 1886 hasta 1939, período sólo interrumpido por la efímera vida de una Constitución federal. Ninguna de las anteriores constituciones mencionaba el derecho a la vivienda.

La Constitución de 1939, promulgada durante el mandato del General Maximiliano Hernández Martínez, es la primera de experiencia constitucional salvadoreña como Estado unitario que dedica un apartado dedicado a derechos ajenos a los tradicionales derechos individuales, al incorporar el Capítulo “Familia y Trabajo”, que con solamente 3 artículos (del 60 al 63), aún es muy escueta en la determinación de derechos sociales.

El 24 de febrero de 1944, entra en vigencia una nueva constitución, que no mencionaba nada sobre los derechos sociales, dicha carta magna es derogada por otra en el mismo año, esta última que tampoco incluyó en su enumeración de derechos los llamados derechos de prestación o derechos sociales, duró sólo un año, ya que el 29 de noviembre de 1945, durante el mandato de otro militar, el General Salvador Castaneda Castro, se emite una “nueva” constitución (que básicamente era la misma de 1886 con reformas) retomando como contenido del texto constitucional en su capítulo XIV, el capítulo llamado “Familia y Trabajo”, ampliándolo en relación al contenido de la de 1939, ya que es esta la que establece el sistema de Seguridad Social; para este capítulo la constitución reserva 8 artículos (del 153 al 160). Es por esa razón que a partir de esta constitución, todas las posteriores, incluyendo la actual, han incorporado en su contenido

un apartado dedicado a los derechos sociales. Dentro del mismo se establecía en el Art. 154 que “el estado fomentará la adquisición y conservación de viviendas cómodas e higiénicas para la población rural y urbana”; constituyendo esto un tímido propósito de intervencionismo de Estado.

A partir de 1950 los derechos sociales aparecen regulados en la constitución, separados de los individuales, correspondiendo estos últimos a aquellos que obtuvieron universalidad a partir de la Revolución Francesa, y los primeros, con los cuales se quiso aminorar las injusticias de la libre empresa y del desamparo del Individuo. La inclusión de los Derechos Económicos y sociales en la Constitución de 1950, fue resultado de una serie de Constituciones que fueron evolucionando en la concepción de Estado y de los derechos que éste debe garantizar; así la Constitución de 1886 contenía principios fundamentales inspirados sobre todo en las ideas conservadoras originadas por la Revolución Francesa, las cuales aseguraban la vigencia los derechos individuales, ya que en ese momento histórico eran considerados como naturales e inviolables; sin embargo, ésta no contemplaba disposiciones relativas a los derechos sociales. Es decir, solamente contenía derechos individuales: derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, etc., inspirados en el liberalismo económico; lo anterior se fundamenta en el Art. 8 de la expresada Constitución, el cual establecía que “El Salvador reconoce derechos anteriores y superiores a las leyes positivas, teniendo por principios la libertad, la igualdad, la fraternidad, y por base la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público”; este artículo tuvo sus equivalentes en otras constituciones que fueron elaboradas bajo las mismas corrientes de pensamiento del liberalismo, así el artículo 76 de la constitución de 1864, el 98 en la de 1871, el 17 de la de 1872, además del 14 de la constitución de 1880 y el artículo 10 de 1883 tenían el mismo contenido, siendo en cada una de ellas, quizás la norma que más se acercó a los derechos sociales.

La Constitución de 1950, dictada bajo el mandato del Consejo de Gobierno Revolucionario, surgió con un capítulo novedoso, que evidencia la orientación hacia el

“constitucionalismo social”, (esta tendencia que se hizo mas evidente tras la segunda Guerra Mundial, admite expresamente un papel relevante del estado en la configuración del orden económico y social)⁴¹ que es el dedicado al régimen económico (artículos 135 al 149) el cual, según se establece en la misma constitución debe responder al concepto de justicia social, entendiéndose por esta, el asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. Como corolario se proclama que se garantiza la libertad económica siempre que no se oponga al interés social. “El interés público primará sobre el interés privado” reza la parte última del inciso segundo del artículo 221 de dicha constitución.

Además, el artículo 137 de la constitución de 1950 reconocía por primera vez la propiedad privada en carácter de función social.

Otra nota característica del nuevo rumbo del constitucionalismo salvadoreño, que para ese entonces ya había tenido incipientes manifestaciones en las constituciones precedentes, es la de añadir al elenco tradicional de los derechos individuales y políticos los llamados derechos sociales, incluyendo estos familia, trabajo, seguridad social, cultura, salud pública y asistencia social.⁴²

Sobre la inclusión de este título en la Constitución de 1950, la comisión de la Asamblea Constituyente encargada de la redacción del mismo estableció que: “Esta es una materia fundamental; en los tiempos actuales. La comisión además del anteproyecto que por ley sirve de base a su trabajo, tomó en cuenta un anteproyecto enviado por el Ministerio de Trabajo y otro presentado por varias asociaciones de trabajadores. Se ha procurado que quede tratado en la forma que generalmente aceptan las más avanzadas y

⁴¹ Luis Lopez Guerra. La Constitución y la Ordenación de la Vida Social y Económica. Pag. 161.

⁴² López Guerra Luis, Introducción al Derecho Constitucional, España, pág. 163.

democráticas constituciones americanas y por la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada por la novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia en 1948. Desde un punto de vista doctrinario no contiene novedades; pero para el medio nacional, en el cual los problemas del trabajo han tenido el olvido permanente de los Gobiernos, introduce preceptos que mejoraran las condiciones de vida de los trabajadores, defenderán el valor de la vida humana y darán a base de justicia, una pauta para colaboración entre capital y trabajo”⁴³.

En el texto anterior se refleja claramente la presión internacional que existía a raíz de un reconocimiento generalizado de los derechos sociales, situación no sólo dada en el continente americano, ya que para finales de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas motivada por las tendencias sociales que se suscitaban a nivel mundial, aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos, señalando un orden social internacional que garantizaría todos los derechos inherentes al ser humano. Hecho que generó el reconocimiento de estos derechos a nivel interno; situación que junto a otros factores desembocó en la Constitución de 1950, que consolida los principios de carácter social contrarios a las ideas liberales de la constitución de 1886. Se le da un papel intervencionista al Estado, como un ente protector en los aspectos económicos y sociales del país; se crea el Título XI denominado “Régimen de Derechos Sociales”, el cual fundamentalmente establecía el derecho de los individuos a prestaciones del Estado tales como el trabajo, educación, salud y otros.⁴⁴

El llamado Constitucionalismo social se plasma en este régimen de derechos sociales, buscando en todo caso hacer prevalecer el interés público sobre el interés

⁴³ U.T.E. “Las Constituciones de la República de El Salvador 1824 -1962”. 2ª Parte. El Salvador 1993. Pág. 857.

⁴⁴ Solórzano Barahona, Yuri Palmiro. “El Derecho a la Vivienda en El Salvador y los Derechos Humanos”. El Salvador. 1991.

privado, así como garantizar y asegurar a todos los salvadoreños la conducción de una existencia digna de un ser humano.

Puede decirse que la Constitución de 1950 creó el régimen social de que goza en la actualidad el país, no solo se dieron leyes laborales, también se crearon la Ley del Seguro Social y la ley de Previsión Social con las cuales se pretendía garantizar al individuo normas de bien común y justicia social.⁴⁵

Posteriormente con los cambios estructurales a nivel gubernamental, se originaron Constituciones en el año de 1962 y la actual de 1983, las cuales se han inspirado para salvaguardar los derechos y libertades fundamentales del hombre.

En 1962, cuando gobernaba el Directorio Cívico Militar, con el objeto de permitir el acceso al poder de uno de sus miembros se promulga una Constitución que presenta cambios menores en relación a la de 1950; es decir se siguen tutelando los derechos sociales como tales.

Es en esta constitución se retoma bajo el mismo número el artículo 148 de la Constitución de 1950, en el cual ya aparece regulado el derecho a la vivienda en las mismas condiciones que el actual artículo 119 Cn., lo estipula.

Además, han existido tres Constituciones como república federal:

En 1824 se da la primera constitución federal, la “Constitución de la República Federal de Centroamérica”, la cual estaba conformada por Costa Rica, Nicaragua, Honduras y El Salvador, según el artículo 6 de la misma. Esta carta constitucional no contiene enumeración de derechos, solo un Título en el que únicamente se regulan garantías respecto a la libertad individual.

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia. “Jornada Conmemorativa del Cincuentenario de la constitución de 1950”. El Salvador. 2002.

Posteriormente, en 1898 surge otra república federal que se regiría por la “Constitución Política para los Estados Unidos de Centro América” que incluía a Honduras, Nicaragua y El Salvador, según el artículo 1 de la constitución. El Título III de dicha constitución denominado “de los Derechos Civiles y Garantías Sociales”, que en su artículo 15 establece que “La Constitución garantiza a los habitantes de la República la seguridad individual, el honor, la libertad y la propiedad”, lo cual para ese tiempo, era toda una novedad, al incluir la propiedad dentro de las garantías sociales;; además, y en complemento a lo anterior, el artículo 36 dice que “la propiedad es inviolable”.

La última constitución federal fue la de 1921, llamada “Constitución Política de la República Centroamericana”, que fue conformada por Guatemala, El Salvador y Honduras. Que establece en su artículo 32, garantías similares a las establecidas en el artículo 36 de la anterior constitución federal.

Dentro de la Constitución vigente se establece en el Art. 119 “Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurara que el mayor numero de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarios de su vivienda....”, con esta norma se pretende darle efectividad al derecho a la vivienda ya que se esta reconociendo su carácter de interés social, aspecto que será tratado con mayor profundidad en el apartado siguiente.

2.2 EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCION VIGENTE

En la Constitución de 1983 se encuentran principios que buscan salvaguardar los Derechos y Libertades fundamentales del hombre; entre estos el Derecho a la vivienda. Así el Art. 101 establece “El orden Económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano”, entendiendo que respecto a la vivienda, esta pertenece al patrimonio del ciudadano, pues la base filosófica consiste en que el hombre y su vida constituyan el valor supremo y que las cosas son un valor instrumental,⁴⁶ asimismo al utilizar el término “asegurar” garantiza a todos los habitantes la seguridad social, que implica la conservación de la salud, de la integridad física y moral, de lo cual se considera que la vivienda gira entorno a todas estas necesidades básicas de la sociedad.

Sin embargo aunque este artículo no menciona expresamente el derecho a la vivienda, el Art. 119 establece que “se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto facilitará al pequeño propietario los medios necesarios”.

En la presente investigación se hace énfasis en una parte del Art. 119; específicamente en que “El Estado procurara que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda”; entendiendo en esto el “poder/deber” del Estado de “facilitar” el acceso a una vivienda digna; esto no implica que deba construir una solución habitacional a cada familia (lo cual sería lo ideal, sin embargo es una

⁴⁶ Solórzano Barahona Yuri Palmiro. “El Derecho a la Vivienda en el Salvador y los Derechos Humanos”. El Salvador, 1991.

utopía en la realidad social), sino, que debe establecer políticas adecuadas para lograr el cumplimiento de esta disposición.

Este tipo de normas son llamadas también “directivas”, pero dicha acepción no es uniforme.

Para unos autores son aquellas que contienen principios particularmente abstractos y generales, para otros son normas incompletas, pues les falta desarrollo legislativo para poder operar; otro sector de la doctrina las concibe como recomendaciones sobre políticas legislativas relacionadas con los derechos sociales, culturales y económicos. Finalmente esta el criterio de los destinatarios, ellas están dirigidas únicamente a los legisladores, por lo tanto se ha discutido si estas normas son realmente jurídicas, por cuanto establecen derechos que aparentemente no son susceptibles de ser exigidos jurisdiccionalmente.⁴⁷ Según Bidart Campos, en el tema de las normas programáticas por su naturaleza de tales no se les debe reputar de inútiles o totalmente inaplicables mientras les falte la reglamentación que las desarrolle⁴⁸. Esto se estudia ampliamente en el siguiente apartado.

Además se encuentra que el Art. 119 Cn. no es una norma aislada en el texto constitucional, en lo referente al derecho a la vivienda, y está íntimamente relacionada con los artículos posteriormente transcritos:

El Art. 1 reza “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado, que esta organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la republica el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”.

⁴⁷ Bertrand Galindo, Francisco y Otros. “Manual de Derecho Constitucional” Tomo I. 1998.

⁴⁸ Bidart Campos, German J. “El Orden Socioeconómico en la Constitución”. Argentina. 1999.

En él se establece la obligación más importante del Estado salvadoreño que es asegurarles a sus habitantes la satisfacción de sus necesidades físicas, espirituales y culturales, con el objeto que tengan una existencia digna. Considerando la vivienda un elemento necesario para alcanzar un nivel de vida adecuado, el vínculo es directo de este artículo con el tema en cuestión.

Otro artículo relacionado con el tema de la vivienda es el Art. 32 Cn, el cual en su inciso primero establece que “La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico”.

La protección integral de la familia, que se menciona, puede lograrse, en gran medida, a través del desarrollo de programas o políticas que permitan a las familias acceder a viviendas cómodas, dignas y seguras; es decir, que deben reunir no solo los componentes físicos mínimos de estas, paredes, techo, piso, drenaje y servicios básicos, sino condiciones tales como seguridad, y un ambiente sano.

El Art. 34 Cn, reza que “Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado”.

El desarrollo integral del menor implica garantizar condiciones en las cuales todo niño pueda alcanzar un nivel adecuado de sus facultades físicas, mentales y sociales; para lo cual, entre otros factores es indispensable que tenga una vivienda que satisfaga su necesidad de habitación.

El inciso segundo del Art. 37 Cn, “El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma promoverá el trabajo y empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales”.

El trabajo es una función social, debido a que beneficia no solo al trabajador, sino que trasciende a la sociedad; y en atención a principios de Seguridad Social, el Estado está en la obligación de proporcionar a los trabajadores y a sus familias los medios materiales y legales que les aseguren un nivel de vida digno del ser humano.

El Art. 46 Cn, menciona que “El Estado propiciará la creación de un banco de propiedad de los trabajadores”.

El objetivo de este artículo no es solamente el proporcionar a los trabajadores una vía accesible de financiamiento, sino el que ellos sean propietarios de la institución que les brinde dicha vía; otro objetivo de este artículo es proporcionar créditos en condiciones favorables para los trabajadores, lo cual permitiría un fácil acceso a una vivienda digna.

El Art. 50 señala: “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma. Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.

El estado y los patronos quedaran excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes a favor de los trabajadores en la medida en que sean cubiertos por el seguro social”.

Es un artículo muy importante, establece la Seguridad Social, derecho que en el medio salvadoreño es limitado pero progresivo, esta característica permite ampliar la cobertura; la Seguridad Social en su sentido más amplio pretende que la población cuente con los medios y recursos necesarios para tener y conservar una existencia digna.

2.3 EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA COMO NORMA PROGRAMÁTICA.

Existen diversas declaraciones de voluntad contenidas en la Constitución, cuyo valor vinculatorio –respecto de los gobernados- depende en primer lugar que sean verdaderas normas jurídicas, y en segundo lugar que tengan inmediatez, o que carezcan de ella.

Cuando se dice que sean normas jurídicas, debe entenderse que establezcan verdaderos lazos obligatorios, coercibles para un sujeto individual, una pluralidad de sujetos o una universalidad.

En cambio cuando se habla de inmediatez se hace referencia a que lo dispuesto en la norma constitucional, se aplique sin necesidad de ser desarrollada por una ley secundaria.

Estas declaraciones de voluntad pueden agruparse en diferentes grupos tales como:

-Declaraciones de Principios, que son aquellas en las cuales los autores de los textos Constitucionales expresan su fe o su creencia en ciertos valores, los cuales serán inspiración de su obra o en la existencia de seres ideales; como ejemplo de estas la Constitución vigente contiene el decreto número 38, que es el preámbulo al articulado constitucional.

- Declaraciones de Derechos Individuales y Sociales: son normas que contienen los derechos de los habitantes o gobernados frente al Estado, en forma mediata, o de quienes ejercen su poder en forma inmediata (detentadores del poder), normas de este tipo se encuentran entre otras en el capítulo 2, artículos 32 al 70.

- Normas Programáticas: Las que tienen diferentes conceptualizaciones, las cuales son objeto de un constante debate, por determinar su exigibilidad, ya que algunos doctrinarios al caracterizarlas lo hacen resaltando su falta de coercibilidad; sin embargo esto no nos debe llevar a la conclusión equivocada de que éstas normas carecen totalmente de valor jurídico, y ello por las siguientes razones: a) obliga al legislador, o al ejecutivo, en su caso a emitir la ley o el reglamento que desarrolle el principio Constitucional; b) no se pueden emitir leyes ni reglamentos que lesionen o restrinjan los derechos que la norma programática pretende que se establezcan; c) y finalmente el intérprete judicial o administrativo, en su caso no puede dejar de aplicar lo dispuesto en la norma programática, como ejemplo el Art. 119 base de la presente investigación, y los Artículos que se encuentran en el título V referente al orden económico.

- Normas de Organización: Se refieren a la creación de los Órganos Fundamentales del Estado, a su organización y a la manera como se interrelacionan entre sí; para el caso estas normas son las que se encuentran contenidas en los capítulos I, II y III del título VI, las cuales regulan lo relativo a los órganos de gobierno.

- Normas Operativas: Indican los procedimientos por medio de los cuales los Órganos creados por las normas de organización ejercen las facultades que estas les atribuyen y por consiguiente son de carácter vinculatorio; tanto es así que la Constitución prevé la posibilidad que una norma, un reglamento o un tratado sea declarado inconstitucional por razón de la forma, esto es, por no haberse respetado su procedimiento de creación y/o aprobación; Art. 113 y siguientes que regula el proceso de formación de ley.

- Normas de Control; Es lo que se llama el sistema de frenos, mejor conocido como sistema de pesos y contrapesos dentro del Estado, en otras palabras, se trata de controlar la actividad de los diferentes titulares de los Órganos del Estado. Todas estas

normas tienen inmediatez y su obligatoriedad es independiente de que exista o no ley secundaria que las desarrolle; desde Art. 135 al 138.

- Normas de Vigencia: Estas se refieren a la vigencia de la Constitución, cuyo “Vacatio Legis” suele ser más larga que la de las leyes ordinarias, a fin de permitir la adaptación de los ciudadanos y de los gobernados en general a las nuevas instituciones o a los cambios introducidos en las antiguas por la nueva Constitución. Art. 274.

- Normas de Adaptación: Cuando los cambios previstos en una nueva Constitución son muy profundos o diferentes, se suele dar un plazo para que se emita la nueva legislación secundaria que adapte la institución que se reforma a los principios de la nueva Carta Magna. En este caso durante el periodo intermedio se aplica la ley anterior, aún cuando no esté conforme con las nuevas disposiciones constitucionales. En el título X sobre disposiciones transitorias se encuentra el Art. 251 entre otras.

NORMAS PROGRAMATICAS: Vistos los tipos de declaraciones de voluntad que puede contener la Constitución, cabe mencionar que algunos autores han pretendido que las normas que instituyen los derechos individuales no tienen inmediatez, sino que deben ser desarrolladas por leyes secundarias. Esto es un error de interpretación ya que los derechos están garantizados, y mientras no exista la ley que los desarrolle debe entenderse que operan en forma absoluta a menos que la propia Constitución indique cual es la manera en que se puede entender que están limitados.

En lo relativo al sistema o descripción de derechos constitucionales, puede afirmarse que el listado de estos, en la mayor parte del constitucionalismo latinoamericano, es satisfactorio, y algunas veces excesivo, en comparación con las posibilidades reales del Estado para satisfacerlos.⁴⁹ Así, encontramos los llamados derechos imposibles que son aquellos que el Estado no puede cumplir materialmente,

⁴⁹ Sagües, Néstor Pedro. “El Sistema de Derechos y Garantías en América Latina”. Argentina. 2001.

por carecer de recursos suficientes para ello o por que la realidad local no lo permite.⁵⁰ Por ejemplo, si una Constitución asegura a cada habitante el derecho a poseer una vivienda, esa promesa exigiría sumas de dinero que no existen comúnmente en el tesoro de un país del tercer mundo.⁵¹

Los derechos sociales surgen en el tránsito del Estado Liberal al Estado Social de Derecho.

A lo largo del siglo XIX, a medida que avanza el proceso de industrialización, se va desarrollando una “conciencia de clase” y se reivindican los derechos económicos, sociales y culturales frente a los clásicos derechos individuales, fruto del triunfo de la revolución liberal burguesa. A partir de entonces los derechos sociales son la nueva exigencia, cuya protección jurídica se reclama. Bajo este aspecto se puede considerar como la carta de estos nuevos derechos el Manifiesto Comunista, redactado por Marx y Engel en el año 1848. El Manifiesto fue retomado por la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, promulgada en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), tras el triunfo de la revolución en 1918, y cuyo texto redactado por Lenin se incorporó a la Constitución soviética de ese mismo año, como réplica a las Declaraciones burguesas de derechos. Esta declaración ignoraba el reconocimiento de cualquier derecho individual.⁵²

La positivización de los derechos sociales como derechos fundamentales, junto a los individuales, implica la conciliación de ideologías diametralmente opuestas; la constitución mexicana de 1917 es el primer intento de conciliar los derechos de libertad (mejor conocidos como individuales) con los derechos sociales, superando así los polos opuestos del liberalismo y del colectivismo.

⁵⁰ Bidart Campos, German J. “El Orden Socioeconómico en la Constitución”. Argentina. 1999.

⁵¹ Sagües, Néstor Pedro. “El Sistema de Derechos y Garantías en América Latina”. Argentina. 2001.

⁵² Pérez Luño, Antonio. “Los Derechos Fundamentales” España. 1988. Págs. 38 – 40.

Los actuales derechos fundamentales son fruto de una doble confluencia: a) de un lado, supone el encuentro entre la tradición filosófica humanista, representada prioritariamente por el Iusnaturalismo de orientación democrática, con las técnicas de positivación y protección reforzada de las libertades propias del movimiento constitucionalista, encuentro que se plasma en el Estado de derecho; b) por otro lado, representan un punto de mediación y de síntesis entre las exigencias de las libertades tradicionales del signo individual, con el sistema de necesidades de carácter económico, cultural y colectivo a cuya satisfacción y tutela se dirigen los derechos sociales.

Algunos autores, como Gregorio Peces-Barba sostienen que los derechos fundamentales solo alcanzan su plenitud cuando: 1) una norma jurídica positiva (normalmente con rango constitucional o de ley secundaria) los reconoce; 2) de tal norma se deriva un conjunto de facultades o derechos subjetivos, y 3) los titulares pueden contar para la protección de tales derechos con el aparato coactivo del Estado.⁵³

La Constitución prevé un dispositivo normativo encaminado a asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales, a evitar su modificación, así como a velar por la integridad de su sentido y función. La protección y aplicación de los derechos fundamentales quedaría en entredicho de no hallarse previstos instrumentos normativos de garantía dirigidos a evitar la alteración de su contenido.

Los derechos fundamentales son parte del núcleo de la propia Constitución, cuya permanencia en esta se hace necesaria para mantener y salvaguardar la propia identidad del texto constitucional. Ello explica por qué desde las primeras constituciones liberales se consagra el principio de la “rigidez”, es decir, de la inalterabilidad de su catálogo de derechos y libertades. Actualmente se considera que los derechos económicos, sociales y culturales conforman, junto con las libertades públicas, los dos ejes sobre los que gira el sistema de los derechos fundamentales en las constituciones democráticas posteriores a

⁵³ Pérez Luño, Antonio. “Los Derechos Fundamentales” España. 1988. Págs. 43 - 51.

la de Weimar. Estos derechos se dirigen a explicitar las exigencias de los valores de la igualdad y de la solidaridad, de igual modo que las libertades públicas concretan y desarrollan los valores de la libertad y la dignidad humana.

En sentido objetivo, los derechos sociales pueden entenderse como el conjunto de las normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibradora de las desigualdades sociales. En tanto que, en sentido subjetivo, pueden entenderse como las facultades de los individuos y de los grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas por parte de los poderes públicos.⁵⁴

Al hablar sobre los derechos sociales, Theodor Tomandl, ha distinguido cuatro formas de concebirlos como normas constitucionales:

1) Como normas programáticas, sistema que tiene la ventaja de convertir estas cláusulas en los valores y principios políticos dinamizadores de la Constitución; pero, priva de eficacia jurídica a su contenido, que no atribuye verdaderos derechos a los ciudadanos ni establece obligaciones para los poderes públicos. De lo que se deriva el carácter impreciso al que queda relegado el estatuto de los derechos sociales y el consiguiente menoscabo de la seguridad jurídica.

2) Como normas de organización, encaminadas a conferir al legislador o a otros poderes públicos la competencia para garantizar normativamente el desarrollo económico-social de la colectividad. Perdiendo así su condición de derechos fundamentales, a merced de convertirse en meros instrumentos rectores del funcionamiento público.

⁵⁴ Pérez Luño, Antonio. “Los Derechos Fundamentales” España. 1988. Págs. 183 - 185.

3) Como derechos públicos subjetivos, tesis que tiene a su favor el reconocer auténticas facultades a los ciudadanos y obligaciones para los órganos estatales. Aunque se le objeta la dificultad de concretar su alcance por vía constitucional, quedando limitada al criterio del legislador.

4) Como mecanismos de garantía, señalan auténticos deberes de actuación para los entes públicos pero no reconocen facultades subjetivas a los ciudadanos, sino sólo a intereses institucionales a instituciones como la familia, sindicatos, partidos políticos, etc.⁵⁵

Frente a estas cuatro caracterizaciones, se afirma la condición de auténticos derechos fundamentales de los derechos sociales. Tales derechos se distinguen de las libertades por su objeto y finalidad, completando así el marco de situaciones, necesidades e intereses personales y colectivos protegidos por los derechos fundamentales.

Es una constante en amplios sectores de la doctrina actual sobre derechos fundamentales la tesis reiterada de que existe un antagonismo de principios entre las libertades tradicionales y los derechos económicos, sociales y culturales. Dicho antagonismo es presentado por ciertos autores como una incompatibilidad entre ambas categorías.

Los argumentos más usuales de que se sirve el sector de la teoría jurídica que justifica esta contraposición son de diversa naturaleza. Puede señalarse que las condiciones en las que tienden a polarizar se refieren al distinto fundamento, titularidad y tutela de ambos tipos de derechos.

⁵⁵ Pérez Luño, Antonio. "Los Derechos Fundamentales" España. 1988. Págs. 185- 187.

- a) Sobre el primero, quienes sostienen la contradicción, afirman el carácter absoluto, necesario y homogéneo de las libertades tradicionales, frente a la significación relativa, contingente y heterogénea de unos derechos sociales, que se multiplican al tenor de los vaivenes de las circunstancias histórico-políticas.
- b) En el plano de la titularidad se señala que ésta corresponde en las libertades a los individuos, en tanto que en los derechos sociales es privativa de los grupos.
- c) Por lo que respecta a la tutela, al tiempo que reconocen plena eficacia jurídico-positiva a las libertades, mantienen serias dudas sobre los derechos sociales, cuando no los niegan abiertamente. Se insiste también, en esta esfera, en que mientras para la implementación de las primeras basta la abstención del Estado o, en su caso, su mera actividad de vigilancia en términos de policía administrativa, las segundas exigen unas prestaciones estatales cuyo desarrollo precisa, muchas veces, el establecimiento del servicio público.⁵⁶

Como contraposición al planteamiento anterior, y aun reconociendo las peculiaridades que distinguen a los derechos sociales de los derechos individuales, no debe trazarse una fractura tajante entre ambas categorías. Un análisis de conjunto de la estructura y operatividad de ambas categorías de derechos fundamentales demuestra su estrecha y necesaria complementariedad:

- a) En lo que respecta a la fundamentación, es inexacta la postura que atribuye un fundamento iusnaturalista a las libertades negándolo a los derechos

⁵⁶ Pérez Luño, Antonio. “Los Derechos Fundamentales” España. 1988. Págs. 203 -215.

sociales, que son considerados como categoría mediante la que se defienden necesidades artificiales o transitorias.

Precisamente, las nuevas corrientes del pensamiento iusnaturalista insisten en apartarse de la vieja aspiración del Iusnaturalismo idealista de formular de una vez por todas, el catalogo eterno e inmutable de los derechos del hombre. Diversas tendencias iusnaturalistas se han hecho especialmente sensibles a la historia, y, bien en base a la tradición clásica, que siempre fue conciente de la necesidad de adecuar los principios del Derecho natural a las necesidades de lugar y tiempo, o recurriendo a fundamentaciones de tipo antropológico o sociológico, coinciden en propugnar una concepción abierta y dinámica de los derechos naturales.

Es evidente que en el plano de la fundamentación, no puede considerarse menos “natural” el derecho a la salud, a la vivienda y al trabajo que asegure un nivel económico de existencia conforme a la dignidad humana, que el derecho a la libertad de expresión, de culto, o de transito. Además, resulta evidente que de poco sirve proclamar determinadas libertades para aquellos sectores de la población que carecen de medios para disfrutarlas.

Al situar en las necesidades o exigencias de la naturaleza humana el fundamento de los derechos humanos, se verifica que ambas categorías se condicionan mutuamente y que existe implicación directa entre libertades individuales y derechos sociales.

- b) En lo tocante a la titularidad, hay que rechazar por simplista el planteamiento que la vincula en las libertades al hombre individual y en los derechos sociales a los grupos. Lo anterior debido a que tanto pueden ser los entes colectivos sujetos de derechos sociales como de los llamados derechos

personales (inviolabilidad del domicilio, libertad de expresión), civiles (garantías procesales) o políticos (participación en procesos electorales).

Debe tenerse presente que uno de los fenómenos de la evolución de los derechos fundamentales es la tendencia a ampliar la legitimación estrictamente individual para la defensa de intereses colectivos o difusos (medio ambiente, salud o defensa de los consumidores), ya que se ha retomado la conveniencia de reconocer a la generalidad de los ciudadanos la legitimación para defenderse de agresiones a bienes colectivos por lo que se tiende a generalizar la admisión de la acción popular como medio idóneo para superar la concepción individualista del proceso, permitiendo la iniciativa de cualquier interesado (individual o colectivo).

En consecuencia, no se puede justificar la antitesis entre libertades públicas y derechos sociales basándose en la titularidad de cada uno de estos géneros. Ya que, frente a la imagen ideal y abstracta de un “hombre sin atributos” (Der Mann ohne Eigenschaften, en palabras de Robert Musil)⁵⁷ corolario de la concepción individualista, los derechos sociales han propiciado un sujeto titular de los derechos fundamentales que responde a una imagen real y concreta del hombre al asumirlo en la totalidad de sus necesidades e intereses; lo que permite que tanto personas individuales y sociales sean titulares de derechos individuales y sociales.

- c) Por último, en lo referente a la tutela, debe rechazarse la afirmación de que, mientras los derechos de libertad se benefician de la protección otorgada a las normas constitucionales, los derechos sociales no pueden ser objeto inmediato de tutela por su carácter puramente programático. En todo caso, los derechos sociales positivados en la Constitución son siempre normas

⁵⁷ Pérez Luño, Antonio. “Los Derechos Fundamentales” España. 1988. Pág. 211.

jurídicas inmediatamente aplicables y que hacen inconstitucional cualquier actuación contraria a su contenido.

Conviene también desechar por ficticia la tesis que parte de la tutela inmediata y espontánea de las libertades, a partir de la abstención o no injerencia de los poderes públicos, frente a la necesaria actuación positiva de los poderes públicos que exigen la tutela efectiva de los derechos sociales. La experiencia ha demostrado que donde no se dan determinadas garantías estatales, la protección de los derechos fundamentales, sean libertades o derechos sociales, es siempre precaria; los derechos individuales también necesitan del accionar del Estado para su eficaz protección.⁵⁸

En consecuencia, aunque efectivamente, buena parte de los derechos sociales enunciados en la Constitución, según la redacción que en ella tienen, son normas programáticas (entendidas estas como normas que el Estado está en la obligación de ir cumpliendo de manera escalonada en atención a los recursos materiales que para ello cuenta), esto no implica que dichas normas carezcan de efectividad jurídica, el hecho de estar incluidas en el texto constitucional les brinda el mismo valor jurídico con que cuentan los derechos individuales, por lo que las normas programáticas pueden ser exigidas “per se”, tomando en cuenta que dicha exigibilidad estará condicionada a las posibilidades reales del Estado, y que, la imposibilidad material de darle cumplimiento, no le exime de darle cumplimiento a las normas programáticas quitando los obstáculos que les impiden dar cumplimiento y/o vigilando que estos no sean violentados.

⁵⁸Pérez Luño, Antonio. “Los Derechos Fundamentales” España. 1988. Págs. 203 - 215.

2.4 EL DERECHO A LA VIVIENDA REGULADO EN LA LEGISLACION SECUNDARIA SALVADOREÑA

En consonancia con el apartado anterior, que establece que algunas Normas Constitucionales tienen el carácter de normas programáticas; es decir, que únicamente establecen principios a cumplir, los cuales para su materialización requieren de normas secundarias que los desarrollen (no obstante los derechos que estas tutelan ya están garantizados por la norma constitucional); específicamente el Art. 119 Cn., se tiene que éste es desarrollado de manera directa o indirecta a través de leyes secundarias que regulan lo relativo a la vivienda. Sobre dichas leyes se centrará este apartado, haciendo mención únicamente de aquellas que se encuentran vigentes.

En esa línea de ideas y siguiendo un orden cronológico debe referirse primero a la *Ley de Urbanismo y Construcción*, que data de 1951 (con 3 reformas hasta la fecha)⁵⁹ que encarga en su Art. 1 al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano el formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano; así como elaborar los Planes Nacionales y Regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones.

⁵⁹ Creada por D.L. N° 232, del 4 - 6 - 1951, publicado en el D.O. N° 107 Tomo151, del 11 - 6 - 1951. REFORMAS: (1) D.L. N° 2190, del 31 de agosto de 1956, publicado en el D.O. N° 170, Tomo 172, del 12 de septiembre de 1956. (2) D.L. N° 142, del 10 de octubre de 1972, ublicado en el D.O. N° 195, Tomo 237, del 20 de octubre de 1972. (3) D.L. N° 708, el 13 de febrero de 1991, publicado en el D.O. N° 36, Tomo 310, del 21 de febrero de 1991

El segundo inciso del mismo artículo establece que los municipios son responsables en su respectiva localidad de formular y dirigir la política de vivienda y desarrollo urbano, siempre y cuando sigan las disposiciones establecidas por dicho Viceministerio.

Dentro de las normas que de manera indirecta contribuyen a la materialización del actual Art. 119 Cn. esta la *Ley de Inquilinato* de 1958; promulgada bajo otra normativa constitucional (Constitución de 1950) pero que debido a que las condiciones que le dieron nacimiento persisten se ha venido actualizando a través de múltiples reformas que han intentado adaptarla a las condiciones y normativa primaria actuales⁶⁰.

⁶⁰ Creada por D.L. N° 2591, del 18 de febrero de 1958, publicado en el D.O. N° 35, Tomo 178, del 20 de febrero de 1958.

REFORMAS: (1) D.L. N° 2822, del 31 de marzo de 1959, publicado en el D.O. N° 64, Tomo 183, del 10 de abril de 1959. (2) D.L. N° 69, del 18 de enero de 1961, publicado en el D.O. N° 15, Tomo 190, del 23 de enero de 1961. (3) D.L. N° 80, del 20 de marzo de 1961, publicado en el D.O. N° 58, Tomo 190, del 23 de marzo de 1961. (4) D.L. N° 524, del 4 de diciembre de 1967, publicado en el D.O. N° 231, Tomo 217, diciembre 15 1967. (5) D.L. N° 576, del 4 de diciembre de 1969, publicado en el D.O. N° 233, Tomo 225, diciembre 15 de 1969. (6) D.L. N° 624, del 30 de mayo de 1974, publicado en el D.O. N° 109, Tomo 243, del 13 de abril de 1974. (7) D.L. N° 399, del 10 de noviembre de 1977, publicado en el D.O. N° 219, Tomo 257, del 25 de noviembre de 1977. (8) D.L. N° 286, del 18 de julio de 1989, publicado en el D.O. N° 140, Tomo 304, del 28 de julio de 1989. (9) D.L. N° 641, del 29 de noviembre de 1990, publicado en el D.O. N° 286, Tomo 309, del 20 de diciembre de 1990.

Lo anterior se refleja en su Considerando I, que establece: “la demanda de casas para alquiler desde hace varios años excede en notable proporción a su oferta, lo cual ha originado en el país un estado de desequilibrio en cuanto a inquilinato se refiere, que es necesario corregir dictando las medidas convenientes”.

Dentro del recorrido cronológico de la legislación secundaria sobre la vivienda con vigencia en El Salvador, se topa con un Decreto Ley; promulgado por el Directorio Cívico Militar en 1961⁶¹, la *Ley de la Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamientos* que en su segundo Considerando basa su creación en el Art. 148 de la Constitución vigente (1950), el cual tiene su equivalente en el actual Art. 119 Cn. Esta ley es una de las creadas para facilitar la labor del Instituto de Vivienda Urbana (IVU) durante el apogeo de este.

⁶¹ Creada a través de D. Ley N° 31, del 21 de febrero de 1961, publicado en el D.O. N° 40, Tomo 190, del 27 de febrero de 1961.

REFORMAS:

(1) D.L. N° 59, del 8 de agosto de 1972, publicado en el D.O. N° 155, Tomo 236, del 23 de agosto de 1972.

(2) D.L. N° 351, del 12 de junio de 1973, publicado en el D.O. N° 130, Tomo 240, del 13 de julio de 1973.

(3) D.L. N° 515, del 8 de enero de 1974, publicado en el D.O. N° 13, Tomo 242, del 21 de enero de 1974.

(4) D.L. N° 62, del 22 de agosto de 1974, publicado en el D.O. N° 174, Tomo 244, del 19 de septiembre de 1974.

En 1973 surge una de las leyes fundamentales para la presente investigación ya que es la que da vida a la institución sujeto de esta; el Decreto No. 328 contiene la *Ley del Fondo Social para la Vivienda*, que desde ese entonces ha sufrido 9 reformas⁶².

Debido a la especial relevancia que la mencionada Ley tiene con la presente investigación y para no perder la secuencia seguida, ésta se tratará con mayor detenimiento y profundidad al final de este apartado.

⁶² Creada por D.L. N° 328, del 17 de mayo de 1973, publicado en el D.O. N° 104, Tomo 239, del 06 de junio de 1973.

REFORMAS:

- (1) D.L. N° 364, del 21 de junio de 1973, publicado en el D.O. N° 123, Tomo 240, del 4 de julio de 1973.
- (2) D.L. N° 346, del 18 de septiembre de 1975, publicado en el D.O. N° 174, Tomo 248, del 22 de septiembre de 1975.
- (3) D.L. N° 419, del 4 de diciembre de 1975, publicado en el D.O. N° 237, Tomo 249, del 19 de diciembre de 1975.
- (4) D.L. N° 364, del 22 de septiembre de 1977, publicado en el D.O. N° 196, Tomo 257, del 24 de octubre de 1977.
- (5) D. Ley N° 20, del 14 de noviembre de 1979, publicado en el D.O. N° 211, Tomo 265, del 14 de noviembre de 1979.
- (6) D. Ley N° 616, del 2 de marzo de 1981, publicado en el D.O. N° 41, Tomo 270, del 2 de marzo de 1981.
- (7) D Ley N° 710, del 8 de junio de 1981, publicado en el D.O. N° 104, Tomo 271, del 8 de junio de 1981.
- (8) D L N° 590, del 12 de febrero de 1987, publicado en el D.O. N° 43, Tomo 294, del 4 de marzo de 1987.
- (9) D.L. N° 45, del 30 de junio de 1994, publicado en el D.O. N° 148, Tomo 324, del 15 de agosto de 1994.

En 1981, la Junta Revolucionaria de Gobierno a través de un Decreto Ley pretende atender las necesidades de las familias de escasos recursos económicos; a fin de mejorar de manera integral las condiciones de vida, sociales, habitacionales y ambientales, de las personas residentes en asentamientos desarrollados en forma irregular, deficiente o en condiciones inadecuadas; según lo establecido en la *Ley para el Acceso al Bienestar Comunitario*.⁶³

Siendo esta última otra Ley que dotaba de facultades al IVU en busca de lograr paliar la problemática social generalizada, evidenciada, entre otras formas, primordialmente a través de la carencia de viviendas adecuadas en gran parte de la población (déficit habitacional).

En 1992, ya bajo la Constitución vigente se crea el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), como un intento de crear una verdadera política nacional de vivienda; ya que mediante la misma Ley que da nacimiento a FONAVIPO se disuelve el IVU y la Financiera Nacional de Vivienda (FNV), según lo establecido en el Art. 56, así como también se transfieren a FONAVIPO todos los bienes, derechos y acciones del Programa Nacional para Vivienda Popular (PRONAVIPO) según reza el Art. 64 de dicha ley. En consecuencia, esta nueva institución recoge todas las facultades y funciones anteriormente ejercidas por los entes y programas disueltos.

⁶³ Creada por D. Ley N° 836, del 21 de octubre de 1981, publicado en el D.O. N° 193, Tomo 273 del 21 de octubre de 1981.

La *Ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular*⁶⁴ es la primera ley referente a vivienda en cuyo Considerando I se hace alusión específica al Art. 119 Cn.

En 1993, por el Decreto Ejecutivo No. 71⁶⁵ se crea al *Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano*, adscrito al Ministerio de Obras Públicas; al cual el Art. 1 del Decreto de Creación, le otorga la calidad de ente rector, facilitador, coordinador, promotor, procurador y normativo de las políticas de vivienda a nivel nacional.

⁶⁴ Creada por D.L. N° 258, del 28 de mayo de 1992, publicado en el D.O. N° 104, Tomo 315, del 8 de junio de 1992.

REFORMAS:

(1) D.L. N° 592, del 29 de abril de 1999, publicado en el D.O. N° 98, Tomo 343, del 27 de mayo de 1999.

(2) D.L. N° 528, del 30 de agosto del 2001, publicado en el D.O. N° 177, Tomo 352, del 20 de septiembre del 2001.

(3) D.L. N° 822, del 19 de abril del 2002, publicado en el D.O. N° 89, Tomo 355, del 15 de mayo del 2002.

⁶⁵ Creado por D.E. N° 71, del 25 de junio de 1993, publicado en el D.O. N° 133, Tomo 320, del 15 de julio de 1993 y reformado por D.E. N° 61, del 30 de mayo de 2002, publicado en el D.O. N° 110, Tomo 355, del 17 de junio del 2002.

La *Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios aledaños*, surge en 1994⁶⁶, y crea una regulación especial para el Área Metropolitana de San Salvador, así como entes de igual manera novedosos - tal es el caso de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), el Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS)-, etc., para ejecutar dicha normativa que entre otros temas regula lo relativo a la construcción de proyectos habitacionales en dicha área geográfica.

Posteriormente se promulgan una serie de leyes especiales: las *Leyes Especiales para la Legalización de los Antiguos Derechos de Vía declarados en Desuso y Desafectados como de Uso Público para ser transferidos en Propiedad a las Familias de Escasos Recursos Económicos que las habitan*, las cuales están contenidas en los Decretos Legislativos No. 344 y 805 de los años 1998 y 1999 respectivamente.

Dichas normas constituyen hechos aislados, ya que se promulgan para regular situaciones específicas y por lo tanto no pueden considerarse integrantes de una real política de vivienda, ya que no responden a una planificación preestablecida, sino a condiciones especiales que, básicamente obligaron su creación; sin embargo no puede negarse que están vinculadas con el tema por lo cual deben ser tomadas en cuenta en el presente estudio, ya que su fundamento fue el Art. 119 Cn. según lo establecen sus Considerandos.

Por último, dentro de un entorno creado por los terremotos que azotaron al país a inicios de 2001 se promulga otra Ley especial relacionada a la vivienda; se trata de las *Disposiciones Especiales tendientes a proteger las Necesidades Habitacionales de la Población a consecuencia del Trágico Terremoto sucedido el 13 de enero 2001*, con la

⁶⁶ Creada por D.L. N° 732, de 8 de diciembre de 1993, publicado en el D.O. N° 18, Tomo 322, del 26 de enero de 1994.

finalidad de asegurar las cláusulas contractuales de aquellos inmuebles destinados para la vivienda celebradas antes del día 13 de enero de 2001.

Sobre las leyes anteriores se puede decir que no responden a una política estatal de vivienda, ya que cada una responde a un momento histórico y a las condiciones socio-políticas que en ese entonces se dieron; y que si bien desde la creación de FONAVIPO se ha intentado encuadrar la regulación del tema dentro de una política nacional de vivienda, no puede decirse aun que exista un marco regulatorio unificado, tendiente en su conjunto a dar cumplimiento al mandato constitucional y que sea lógico consigo mismo; es decir, que dichas leyes sean complementarias unas con otras, sin existir contradicción entre ellas y orientadas a un fin común.

Además de las mencionadas leyes, y en virtud de la Potestad Reglamentaria que el Art. 168 Ord. 14 Cn. atribuye al Presidente de la República, el Órgano Ejecutivo ha decretado varios Reglamentos para aplicar las leyes cuya ejecución le corresponde, así se encuentra:

El Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción (D.E. N° 69, del 14 de septiembre de 1973, publicado en el D.O. N° 179, Tomo 240, del 26 de septiembre de 1973).

El Reglamento Básico de la Ley del Fondo Social Para la Vivienda (D.E. N° 15, del 8 de febrero de 1977, publicado en el D.O. N° 30, Tomo 254, del 11 de febrero de 1977 y reformado por D.E. N° 108, del 26 de noviembre de 1993, publicado en el D.O. N° 233, Tomo 321, del 15 de diciembre de 1993), que junto con la Ley del FSV será tratado con detenimiento posteriormente.

El Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales (D.E. N° 70, del 6 de diciembre de 1991,

publicado en el D.O. N° 241, Tomo 313, del 20 de diciembre de 1991) que pretende ejecutar la Ley de Urbanismo y Construcción en un aspecto específico de la misma como su nombre lo indica.

El Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones (D.E. N° 105, del 23 de octubre de 1996, publicado en el D.O. N° 204, Tomo 333, del 30 de octubre de 1996); que establece los requisitos mínimos para el diseño estructural, la ejecución, supervisión estructural y el uso de las construcciones.

También se tiene el Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios aledaños con sus anexos (D.M. N° 1, del 24 de enero de 1995, publicado en D. O. N° 76, Tomo 327, del 26 de abril de 1995 y reformado por D.M. N° 2, del 23 de mayo de 1996, publicado en el D.O. N° 121, Tomo 332, del 1 de julio de 1996); el cual es un Acuerdo Municipal que busca desarrollar la Ley del mismo nombre.

Existen además del anterior Reglamento otras normas emitidas por las municipalidades según las facultades otorgadas por la Constitución en el Ord. 5° del Art. 204 y por el Código Municipal en los Arts. 13 y 4 num. 1; como lo son 13 ordenanzas municipales relacionadas con la vivienda en el Área Metropolitana de San Salvador.

Así se tienen que 11 de los 14 municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador tienen una Ordenanza del Control del Desarrollo Urbano y de la Construcción; estos municipios son: Apopa, Cuscatancingo, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, Nueva San Salvador, San Marcos, San Martín, San Salvador, Soyapango y Tonacatepeque.

Además, el municipio de Nejapa tiene la Ordenanza reguladora del Área Mínima de Extensión de Terreno para la Construcción de Viviendas y Lotificaciones

Urbanizadas; y el de Tonacatepeque la Ordenanza de Autorización y Fiscalización de Obras Particulares.

Agotando con esto la regulación secundaria vigente relacionada al sector vivienda.

Entrando de lleno al análisis de la Ley del Fondo Social para la Vivienda, como norma que da creación a una de las unidades de observación de la investigación presente, como lo es el Fondo Social para la Vivienda; sobre ella se puede decir que:

Debe entenderse que la promulgación de esta ley se da en un momento histórico marcado por un auge a nivel internacional de la Seguridad Social y su consecuente movimiento a nivel nacional que condujo a la promulgación de otras leyes de esta índole.

El Considerando I de dicha Ley hace mención del antiguo Art. 148 Cn. al establecer que “Es obligación del Estado procurar que el mayor número de familias lleguen a ser propietarias de su vivienda; como condición indispensable para alcanzar una existencia digna”. Dicho Art. tiene su paralelo en el Art. 119 de la actual Constitución, el cual es el centro de este estudio.

Se crea a través del Art. 1 de dicha Ley el Fondo Social para la Vivienda como un programa de desarrollo de seguridad social. Debe entenderse esto, como uno de los medios para alcanzar el objetivo del actual Art. 119 Cn.

El Art. 3 de la Ley del FSV establece que el objeto de este será contribuir a la solución habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras. Este artículo es de especial

importancia ya que establece el objeto de la institución, el cual da dos elementos de análisis importantes:

- A) El FSV proporcionará los medios adecuados para la adquisición de vivienda, situación que a lo largo de esta investigación buscara ser comprobada. Es decir, se determinara si efectivamente el FSV proporciona o no los medios idóneos para adquirir vivienda.
- B) La vivienda a adquirir a través del FSV debe reunir ciertos requisitos; debe ser cómoda, higiénica y segura.

El Art. 3 de esta Ley establece que el FSV estará adscrito (al igual que las demás instituciones gubernamentales referentes a vivienda) al actual Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano.

El Reglamento Básico de la Ley del Fondo Social para la Vivienda, tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Ley del FSV con el fin de facilitar la ejecución de sus preceptos y el funcionamiento de la institución; según lo establece el mismo reglamento en su Art. 1.

El Art. 2 del mismo reglamento recoge el objeto de la institución ahondando en el sentido que establece que para el cumplimiento de sus fines destinará principalmente sus recursos al otorgamiento de créditos a los trabajadores, entre otros destinos resalta el de adquisición de vivienda.

CAPITULO III

SECTOR VIVIENDA EN EL SALVADOR.

3.1 DIFERENTES POLITICAS DE VIVIENDA EN EL SALVADOR HASTA 1998.

Hasta 1982, no existe una política “Real de Vivienda” en El Salvador, o lo que es una “Política Declarada”; según la subsecretaría de vivienda y desarrollo urbano, solamente han existido esfuerzos institucionales para atender el desarrollo de los asentamientos humanos, expuesto en la novena y décima conferencias Centroamericanas Permanentes de Vivienda y Desarrollo Urbano (COPVIDU), celebrada la primera en Tegucigalpa, Honduras, en Julio de mil novecientos ochenta y dos, y la segunda en San Salvador, en julio de mil novecientos ochenta y tres.⁶⁷

Dichos esfuerzos se inician en 1789, durante el tiempo de la colonia con la promulgación de la *Ley del Régimen Político*, la cual únicamente establecía bases para la organización social y espacial para la administración del país. (Todavía no se regula expresamente lo referente al problema de la vivienda).

Posteriormente El 24 de Octubre de 1932, se emite un decreto que da creación a la "Junta Nacional de Defensa Social" (JNDS); realizando en el área urbana, un mediocre trabajo en la construcción de las primeras casas baratas, creando las siguientes colonias: Santa Rosa, Colonia Honduras, Colonia San Vicente, Colonia Guatemala, entre los años 1933 a 1942 a un precio de 1,177.78 colones cada vivienda.

⁶⁷ Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas. “Lineamientos para una Política de desarrollo urbano y vivienda”. El Salvador, 1982.

Cuando se edificaron las primeras casas, fueron construidas con materiales exportados de Bélgica, lo que motivo su alto costo de adquisición; esto causó reacción en la Junta Nacional de Defensa Social, y en 1935 se disminuyó su valor, prolongando el período para pagarlas. Esa consideración hecha por la Junta, provocó abusos por parte de los adjudicatarios, porque estos alquilaban a altos precios las viviendas, mientras vivían en casas de menor renta. El Banco Hipotecario se creó en 1934; éste al igual que la Junta de Defensa Social estaban orientadas a contribuir con la solución de las necesidades básicas de la población campesina y urbana. La Junta Nacional se convierte en Mejoramiento Social S.A. en 1943 y su objetivo era la compra de 26 haciendas para la construcción de 545 unidades habitacionales urbanas y rurales.⁶⁸

Debido a que durante el período de acción de la JNDS, no se lograron los resultados esperados, porque únicamente se construyeron 195 casas en 10 años se volvió necesario introducir una nueva modalidad al sistema, en la que por primera vez participó el sector privado, en el financiamiento de la vivienda, a través de la Sociedad Anónima; como consecuencia, la Junta Nacional de Defensa Social, termino sus operaciones el 4 de Enero de 1943; convirtiéndose en Mejoramiento Social S.A.

Este primer intento que tuvo el Estado de buscar nuevas formas de financiamiento no dio los resultados esperados, y el 2 de Mayo de 1945 Mejoramiento Social S.A. se declaró inconstitucional, porque dañaba los intereses del terrateniente, pues sus grandes extensiones de tierra estaban en juego en este nuevo sistema. La creación de Mejoramiento Social S.A., durante su efímera vida construyó únicamente 63 viviendas, todas en la colonia Guatemala, financiadas en su totalidad por el Estado. Por decreto Legislativo número 70 del 2 de mayo de 1945, publicado en el diario oficial del

⁶⁸ Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas. “Coordinación para el Desarrollo Integral de los Asentamientos Humanos”. El Salvador, 1983. Pág. 1-5.

mismo mes y año, fue disuelta MEJORAMIENTO SOCIAL S.A. y creada la institución de Utilidad Pública denominada MEJORAMIENTO SOCIAL.⁶⁹

En 1950 Mejoramiento Social, por decreto número 111, del 29 de diciembre, publicado en el diario oficial número 283, tomo 149 de ese mes, se convirtió en el Instituto de Vivienda Urbana (IVU); según el Art. 1 del mencionado decreto que contiene la *Ley del Instituto de Vivienda Urbana*, su objetivo principal era: “Fomentar la producción de viviendas urbanas, higiénicas, cómodas y económicas para familias de escasos recursos”; y según el considerando V de dicha Ley, se delega la función de colonización rural en otros entes, surgiendo el Instituto Colonización Rural (ICR); asimismo en ese año se crea la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA) con la *Ley de Urbanismo y Construcción*, elaborando planos de ordenamiento para las ciudades de San Salvador, San Miguel, y Acajutla y se hace el primer análisis habitacional del país; dentro de los acontecimientos de carácter jurídico, en esta década se regula por primera vez a nivel constitucional la Seguridad Social, en el título IX de la Constitución promulgada en ese año (ver capítulo II).

El fin por el cual se creó el IVU, era construir viviendas baratas, con el principal compromiso de mejorar sensiblemente la vivienda para los asentamientos con categoría de Tugurios, y las soluciones habitacionales para la población obrera.⁷⁰ Para cumplir dicho compromiso el Estado asignó subsidios anuales a la institución.

Aun existiendo la urgente necesidad de solucionar el problema de la vivienda, en esos años, el gobierno se despreocupó de subsidiar al IVU, provocando que la mencionada institución tuviera un financiamiento deficiente para financiar sus operaciones internas y desarrollar los programas de inversión; fue necesario recurrir a

⁶⁹ Considerando I de la Ley Orgánica de Mejoramiento Social. Decreto único de Mejoramiento Social. Decreto número 169 de fecha 15 de noviembre de 1946, publicada en D.O. número 260, tomo 141 del 25 de noviembre de 1946.

⁷⁰ D.G.V. -V.M.V.D.U. "Política Nacional de Vivienda". El Salvador. Abril 1990. Pág. 13.

préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para que éste otorgara desembolsos anuales, lo que sustituyó los subsidios y subvenciones estatales.

En 1960, se creó el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (CONAPLAN), como órgano asesor de la presidencia de la República en materia de vivienda, y otras instituciones que estimulan, propician y financian programas de desarrollo económico y social en el país.

Según estudios hechos por ese ente, las familias de altos ingresos económicos, podían resolver su problema de vivienda, por sí solos o por medio de la banca privada. Esta situación dejaba sin atención al estrato medio, siendo esta una masa considerable de la población urbana.

En 1963 se crea la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) que tiene por objetivo facilitar mediante asociaciones de préstamo y ahorro, la adquisición de viviendas a un menor costo y al mayor número posible de familias de bajos y medianos ingresos; por lo que se crea un mecanismo que capturaba los ahorros del público y así resolver el problema de vivienda de la clase media. Con este sistema creado por la FNV, se logró la participación del Estado y la iniciativa privada en forma coordinada especialmente con la banca.

Por ser un sistema libre o abierto, no garantizó al ahorrante el poder adquirir una vivienda, ya que este no era constante ni permanente, ocasionando que los costos fueran elevados y por lo tanto, los fondos captados por la Financiera no eran suficientes para financiar todos los proyectos habitacionales. Se dió una nueva reorientación, para beneficiar a las familias de bajos ingresos, a través de las asociaciones de ahorro y préstamo, pero no fue posible por las altas tasas de interés de 14% a 15%, aunado a que los préstamos se otorgaban a los sujetos de crédito, que generalmente tenían un ingreso

de ¢1,500.00 en adelante, lo que disminuyó los créditos para las familias con ingresos menores al mencionado, por lo que se dificultó el acceso a la adquisición de viviendas.

Los esfuerzos aislados de estas instituciones que trabajaban sin coordinación efectiva con otras instituciones encargadas de planificar y coordinar las actividades de los sectores de vivienda y desarrollo urbano no constituyen una Política de Vivienda, sino esfuerzos particulares de las mismas.

Es hasta 1972 que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (CNDU), que tenía como misión la coordinación del desarrollo de los asentamientos humanos, con las instituciones relativas a la vivienda existentes hasta ese momento; en 1976 se elabora con ayuda del CONAPLAN estudios de desarrollo urbano y Regional con tres propósitos específicos:

- a) Definir y recomendar una organización operativa para la planificación y coordinación del desarrollo urbano y regional para el país en sus tres niveles, nacional, regional y local.
- b) Definir y recomendar una organización operativa para la planificación y coordinación del sector vivienda.
- c) Definir y recomendar un programa de inversión y su organización respectiva para atender el mejoramiento integral de las áreas críticas metropolitanas.⁷¹

De ellos solo se logró la segunda con la creación de la subsecretaría de Vivienda y desarrollo urbano, adscrita a al Ministerio de Obras Públicas, pero su creación se dió hasta el año 1979, con la facultad de orientar, ordenar, y coordinar las acciones institucionales y la ejecución de los proyectos habitacionales y desarrollo urbano.

⁷¹ D.G.V. -V.M.V.D.U. "Política Nacional de Vivienda". El Salvador. Abril 1990. Pág. 13.

El 23 de Mayo de 1973, se crea el Fondo Social Para la Vivienda, el cual tiene como objetivo general, contribuir al problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras.

El destino del financiamiento del Fondo se dió, para el otorgamiento de créditos a patronos y trabajadores; ya sea para la construcción de viviendas, en arrendamiento, comodato, así como para la adquisición, construcción, reparación y financiamiento de deudas adquiridas por los conceptos anteriores.

Las políticas de concesión de créditos dentro del Fondo eran dos:

1.- Denominada “sistema de pagos fijos”, que consiste en amortizar capital e intereses por medio de cuotas fijas, mensuales, vencidas y sucesivas, a un plazo de veinte años, que era el usual en la mayoría de instituciones.

2.- El llamado “sistema de pagos variables”, que fue establecido a partir de 1975 y finalizó en el 2000, sus características eran: cuotas variables de capital e intereses, crecientes de conformidad al incremento salarial calculado, a un plazo máximo de 25 años. Aunque en la práctica se daba un aumento anual a la cuota independiente de darse el aumento salarial.

Se suponía que este sistema de menor tasas de interés y plazo mas largo, permitiría favorecer a familias de mas bajos ingresos, debido a que el solicitante podría optar por una vivienda de mayor precio que la compraría con el sistema de cuota normal; pero no tuvo una realidad práctica de sus objetivos, porque la demanda de vivienda se presentó como un mecanismo de negociación y lucro, opuesto al fin social que debía perseguir la institución; marginando a los estratos de más bajos dados sus niveles de ingresos y los niveles de precios del mercado.

En 1981 y a raíz de todos los esfuerzos realizados por las instituciones anteriormente mencionadas, y en consideración de algunos de los problemas más importantes del sector habitacional, el VMVDU expone en las conferencias sobre vivienda los posibles lineamientos de su política inexistente hasta ese momento, que debían ser tomados en cuenta no solo en la construcción de viviendas, sino en la situación material de las mismas para lograr condiciones de vida dignas en los diferentes asentamientos humanos.

LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (IX CONFERENCIA CENTROAMERICANA PERMANENTE DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO, TEGUCIGALPA HONDURAS 1982).

En 1982 se plantean por primera vez por parte del VMVDU, dependencia estatal encargada del tema de la vivienda, problemas que deben considerarse en el país, para establecer los lineamientos de una política de desarrollo urbano y Vivienda; tal como se expuso en el documento presentado en la mencionada *novena conferencia Centroamericana de Vivienda y desarrollo urbano, celebrada en Tegucigalpa Honduras en Julio de 1982*.⁷²

Dichos problemas se agruparon en sociales, económicos, físicos, espaciales e institucionales; entre los problemas sociales y económicos que debían ser considerados para establecer lineamientos de una política de vivienda se encontró: la enorme demanda respecto de servicios básicos que el crecimiento demográfico acelerado hacía sobre áreas urbanas, específicamente en el área Metropolitana de San Salvador; debido a la emigración del campo a la ciudad en busca de oportunidades de empleos y servicios

⁷² Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas. “Lineamientos para una Política de desarrollo urbano y vivienda”. El Salvador, 1982.

que se ofrecían, esto provocó que las viviendas presentaran altos índices de deficiencia de servicios públicos como acueductos, alcantarillas para aguas negras y lluvias, disposición final de basura y otros desechos, etc.

El área Institucional adolecía de un marco Jurídico para la planificación y administración del desarrollo urbano, lo que se reflejaba en la falta de coordinación en la ejecución de proyectos habitacionales; así se localizaban proyectos habitacionales inadecuados construyéndose en áreas agrícolas.

En el área financiera se marginaba a la mayoría de la población con respecto del acceso a viviendas cómodas y seguras con la exigencia de garantía inmobiliaria y estabilidad laboral de los solicitantes; condiciones que eran indispensables para el otorgamiento de créditos.

Estas situaciones o dificultades debían tomarse en cuenta para formular los lineamientos de políticas de vivienda inexistente en ese momento, que dieran respuesta a los mencionados problemas. Se formularon en el documento denominado “LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA EN EL SALVADOR” presentado en la conferencia celebrada en Tegucigalpa, Honduras 1982, propuestas en las áreas Económicas y Sociales, físico y espacial, e Institucional, en las que se encontraban:

- Orientar la migración interna rural hacia las áreas urbanas en forma secuencial, con el objeto de intensificar cualitativa y cuantitativamente la prestación de servicios sociales.
- Asegurar que el sistema financiero en general y especialmente el que atiende el sector vivienda, flexibilice las condiciones crediticias, especialmente las garantías para beneficiar a la mayoría de la población del país.

- Elaborar planes de desarrollo urbano para las principales ciudades, especialmente aquellas que tengan proyectos de inversión de gran magnitud.
- Definir en cantidad y calidad la tierra potencialmente urbana, en las principales ciudades del país, necesaria para absorber el crecimiento poblacional anual.
- Elaboración de leyes y reglamentos de desarrollo urbano, considerando la realidad de la gran mayoría marginada de la población, e implementarla para su aplicación.
- Crear un mecanismo Institucional capaz de adquirir, administrar y controlar la tierra necesaria para el desarrollo urbano ordenado, y bajar los costos de la urbanización y la vivienda.
- Asignar las Unidades habitacionales a las familias de mas bajos ingresos mediante el pago de cuotas escalonadas de acuerdo a un ingreso inicial y en la medida que este mejore, incrementar la cuota.⁷³

Estas propuestas no se hicieron efectivas; situación que se verifica, debido a que muchas de las mismas son retomadas en la conferencia centroamericana de vivienda realizada al año siguiente en El Salvador, por ejemplo, el desorden entre las instituciones relacionadas a la vivienda, ocasionado por la falta de coordinación entre las mismas.

Se observan otros problemas o situaciones como el apareamiento de sectores denominados “formal” e “informal”, (los que son definidos más adelante) y que debían tomarse en cuenta para aplicar medidas que dieran solución a los problemas planteados. Todo con el objeto de cumplir con el fin establecido en el Art. 148 de la constitución de 1962 en el que se mencionaba que era “obligación del Estado

⁷³ Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas. “Lineamientos para una Política de desarrollo urbano y vivienda”. El Salvador, 1982.

procurar que el mayor número de Familias fueran propietarias de su vivienda” situación que si bien no es vinculante respecto a las acciones que podía tomar el VMVDU para cumplir con el mandato de la constitución, si se denota la importancia de esa norma constitucional, no como simple norma programática o enunciativa, sino como parte de Derechos de carácter social que tienen la misma eficacia que cualquier otra norma jurídica y que deben cumplirse por el Estado.

COORDINACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. (X CONFERENCIA CENTROAMERICANA PERMANENTE DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO, SAN SALVADOR, JULIO 1983).

Como alternativa al desorden urbano, se crea en 1980 por parte del CONAPLAN y DUA, el Plan de Desarrollo para el área Metropolitana de San Salvador o METROPLAN 80; tenía como objetivo el ordenamiento y la coordinación, lo cual no se logro.

En 1981 se crea el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) presidido por el Presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno, coordinado por el Ministerio de Obras Públicas, cuyos objetivos eran dictar una Política General para el Sector Vivienda y Desarrollo urbano y buscar una coordinación efectiva de todas las instituciones. Según lo expuesto en el mencionado documento, el CONAVI no logró coordinar a todos los organismos e instituciones, ya que la mayoría tenían muchos años de vida y por tanto cada uno de ellos habían establecido su propio funcionamiento.⁷⁴ Situaciones que se estudiaron en la siguiente conferencia.

⁷⁴ Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas. “Coordinación para el Desarrollo Integral de los Asentamientos Humanos”. El Salvador, 1983. Págs. 5-7

En 1983 se desarrolla en la ciudad de San Salvador, *la X conferencia Centroamericana permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano, denominada*

“Coordinación para el Desarrollo Integral de los Asentamientos Humanos”; en ella se expuso por parte de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, la situación de la vivienda en El Salvador en ese momento, sus antecedentes y las diferentes propuestas para darle solución a los problemas económicos y sociales institucionales, físicos y espaciales, todo lo cual quedó plasmado en el documento que lleva el mismo nombre de la conferencia.

Se expuso que dentro del proceso de solución del problema de la vivienda y el desarrollo urbano en El Salvador, se deben tomar en cuenta dos sectores que intervienen en la búsqueda de alternativas habitacionales para familias de bajos ingresos; estos son el sector formal y el informal. Dentro del primero se encuentran las instituciones o empresas que participan en el proceso de producción de viviendas y del desarrollo urbano, ya sea normando, o construyendo viviendas y la infraestructura física para la prestación de Servicios, estas se clasifican en:

-Instituciones Rectoras y coordinadoras: como el Ministerio de Obras Públicas a través de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano.

-Instituciones Normadoras: como la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, Financiera Nacional de la Vivienda.

-Instituciones Productoras: Instituto de Vivienda Urbana IVU, la fundación Salvadoreña de Vivienda mínima, Fondo Social para la Vivienda, y empresas constructoras.

-Financieras: El Fondo Social para la Vivienda y el Instituto de Vivienda Urbana.

- Instituciones de Servicios: la Dirección de Urbanismo y Arquitectura, la Administración de Acueductos y Alcantarillados.

- Instituciones asesoras: la Comisión Permanente Centroamericana de Vivienda y Desarrollo Urbano.⁷⁵

Estas instituciones aún cuando fueron creadas para desarrollar funciones específicas, debido a la falta de coordinación, han desperdiciado los recursos existentes, y duplicado esfuerzos; tienen sus propias normas y reglamentos de forma descoordinada, actuando con sus políticas con lo que ha provocado conflictos de funciones; situación que propició el surgimiento del Sector Informal, conformado por Colonias Ilegales y Tugurios, que construyen viviendas en terrenos ajenos.

Esta falta de coordinación institucional se debe además de la causa mencionada, a la falta de políticas que resuelvan el problema habitacional, es decir una visión global de viviendas que tengan todos los servicios básicos necesarios.

Se mencionó en la conferencia Centroamericana de Vivienda permanente, como un hecho comparativo entre los dos sectores, que en el período comprendido entre 1935 a 1981, el sector formal construyó 135, 000 unidades de vivienda, y el sector informal construyó 236, 0000 unidades; teniendo en cuenta que la mayoría de estas viviendas componen lo que se denomina tugurio grupos de vivienda construidos con desechos de materiales en terrenos ajenos o que no son propios.

⁷⁵ Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas. “Coordinación para el Desarrollo Integral de los Asentamientos Humanos”. El Salvador, 1983. Págs. 5-7.

Lo anterior trae como consecuencia un desorden urbano, los terrenos baldíos abundan y los proyectos habitacionales no cuentan con servicios comunales ni municipales..

En respuesta a la problemática se formulan en esta conferencia diferentes propuestas a partir de una permanente coordinación institucional, mejorando la estructura organizativa del sector así como su marco legal; se enfatiza en la necesidad de contar y darle cumplimiento a un plan de vivienda y desarrollo urbano, asegurando a todos los salvadoreños el acceso a créditos para adquirir o mejorar su unidad habitacional; finalmente, eficientiza procedimientos para agilizar la construcción de proyectos tanto de vivienda, y de desarrollo urbano, para reactivar la economía nacional.

Se han enunciado en los párrafos anteriores los principales temas expuestos en las mencionadas conferencias, plasmados en los documentos que se han denominado anteriormente, y que constituyen las primeras propuestas y lineamientos para formular una política “real” de vivienda; no obstante la existencia de problemas mas de tipo institucional mencionados, han resultado en la falta de una política “declarada”, de vivienda, entendida esta como un documento emitido con esa denominación por la secretaria correspondiente, al que se le de efectivo cumplimiento. Como se expone en el siguiente apartado, se estableció a partir de 1990 políticas declaradas por parte del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano quién es el ente rector del sector vivienda, pero que en la práctica cayeron en el mismo problema mencionado en las conferencias realizadas en los años 1982 y 1983, ya que no obstante haberse hecho estudios para identificar los principales problemas de la construcción y adquisición de viviendas, estos solamente quedaban enunciados en los respectivos documentos y no se llevan a cabo acciones concretas para solucionarlos.⁷⁶

⁷⁶ Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas. “Coordinación para el Desarrollo Integral de los Asentamientos Humanos”. El Salvador, 1983. Págs. 12-16.

Como respuesta a los mencionados problemas institucionales, surge en la década de los ochenta el Programa Nacional de Vivienda Popular (PRONAVIPO), institución creada en 1985, pero que desde sus inicios no hizo mayor beneficio social; fue con la ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y el gobierno de Japón, que PRONAVIPO en el período 1987-1989 rindió sus primeros frutos con la construcción de 1,396 viviendas a un costo de ¢22,716.00 por unidad.

El desarrollo del sector privado relacionado a la vivienda en los años ochenta, desembocó en una gama de instituciones financieras, siendo una de ellas la Fundación Hábitat; organización privada sin fines de lucro, creada en 1986. Entre las políticas implementadas por esta institución se encuentran:

- 1.- Poner énfasis en la población que gana menos del salario mínimo y para quienes no hay financiamiento por parte del sistema formal de viviendas.
- 2.- Lograr la máxima eficiencia en la producción de la unidad.
- 3.- Mejorar la responsabilidad y auto-estima del beneficiario.
- 4.- Promover una eficiente obtención y manejo de recursos en beneficio de los sectores marginados de la población.

Basándose en las experiencias acumuladas a través de los diferentes programas aplicados por las instituciones creadas a partir de la Junta Nacional de Defensa Social, los problemas y posibles soluciones enunciados en las conferencias, y amparados en una nueva normativa constitucional, la que en su artículo 119 establece como mandato constitucional que el Estado procure que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda por lo que se elaboran, a partir de 1990, cuatro documentos que vienen a constituir las primeras políticas “declaradas” del sector vivienda, así se tienen:

- Política Nacional de Vivienda 1990.
- Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994.
- Sector Vivienda
- Política Salvadoreña de Vivienda

POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA 1990.

Posteriormente a los documentos señalados en los que se formularon lineamientos y propuestas para una Política de Vivienda en El Salvador durante la década de los años ochenta. En el período comprendido entre 1989 a 1994 se formuló -al menos formalmente- una política de vivienda, que pretendía dar solución a los problemas existentes en materia habitacional y de desarrollo urbano.

Esta política según su enfoque y propósitos pretendía dar unidad, coherencia, y armonía a las gestiones de que las instituciones del sector de la vivienda desarrollan durante el período 1989 y 1994, formando parte del marco constitucional de 1983, en el cual Art, 119 declaraba que “el estado Procurará que el mayor número de Familias lleguen a ser propietarias de su vivienda”. Siendo el objetivo primordial facilitar su producción y por lo tanto su acceso por parte de los estratos mas bajos.

Al igual que en los documentos anteriores relativos a la vivienda, en los que se hace un diagnóstico de la situación que la misma tenía en ese momento histórico y que se señalaron los aspectos de mayor influencia en el medio habitacional; en el primer documento se detectaron los problemas que deben considerarse para crear lineamientos de una política de vivienda, y en el segundo, se menciona a la coordinación institucional como factor determinante de dichos problemas. Así también en el documento denominado “Política de vivienda para los años 1989 a 1994”, se hace especial énfasis

en el aspecto de la accesibilidad a una vivienda, es decir la capacidad de una familia para tener una que sea aceptable.

Según el diagnóstico hecho por el VMVDU, la característica observada en el país es la existencia de un desequilibrio entre el número total de viviendas aceptables que poseen todos los servicios básicos disponibles, y el número de familias que necesitan habitar esas viviendas. Esto se explica porque la mayoría de viviendas no habitadas no cuentan con los suministros de agua potable, y alcantarillados, importantes para el saneamiento de la población.

El problema de la accesibilidad se relacionó con las exigencias del sistema financiero en relación a los ingresos de las familias, plazos cortos de crédito, y tasas de interés altas, lo que obligó a las sectores de mas bajos ingresos a buscar alternativas en el sector informal; según datos del VMVDU en 1989 un 63% de la población urbana habitaba en mesones, tugurios y colonias ilegales.

El diagnóstico hecho en la Política Nacional de Vivienda, también hace alusión al crecimiento demográfico como uno de los principales problemas de la vivienda, menciona que en la década de los ochenta, acontecimientos como el conflicto armado, trajo como consecuencia un descenso en dicho crecimiento; aunque aumentó las migraciones de las zonas rurales hacia las áreas urbanas, debido a que grandes sectores de la población se veían atraídas por la concentración de fuentes de trabajo y de servicios.

Respecto del área institucional, se identifica como principal problema el hecho que la mayoría de instituciones relacionadas con el tema de la vivienda fueron creadas durante los últimos cincuenta años, y que no obstante realizaron esfuerzos a través de la construcción de viviendas y dotación de servicios de las mismas, así como con financiamiento para su adquisición, han construido unidades habitacionales que no han

podido ser adquiridas por las familias de menores ingresos; ya que el costo de los materiales de construcción es muy elevado, incrementando por tanto su precio, y solo pueden ser pagados por familias que tenían ingresos arriba del salario mínimo.

Como ejemplo se menciona que a finales de 1986, un 33% de los proyectos financiados por el sistema de ahorro y préstamo, habían iniciado con rangos de precios menores a 30,000.00 colones, pero al finalizar los mismos, el incremento en el costo de los materiales de construcción y mano de obra, elevó el costo en un porcentaje del treinta por ciento, reduciéndose así el número de viviendas que podían ser adquiridas por familias con ingreso mínimo.⁷⁷

Finalmente se señala como otro de los grandes problemas institucionales el hecho que solamente existen dos sistemas de otorgamiento de crédito; uno constituido por la Financiera Nacional de Viviendas, el que solo otorgaba préstamos a los constructores de la empresa privada, logrando incrementar así la oferta de vivienda en el área urbana, y para familias de ingresos superiores a cuatro salarios mínimos, desatendiendo el área rural y las familias de bajos ingresos en la periferia. El otro sistema lo constituye el Fondo Social Para la Vivienda, el cual obtenía sus recursos de los ingresos que le daba el Instituto Salvadoreño del Seguro Social a través de las cotizaciones obligatorias que efectúan los empleados únicamente del sector privado.

Este sistema se distorsionaba, ya que la posibilidad del afiliado de recuperar los créditos al jubilarse y cumplir todos los requisitos; era mínima, ya que el Fondo solo estaba obligado a devolver solamente un porcentaje del 0.5 % de la tasa que anualmente se aportaba.

⁷⁷ “Dirección General de Vivienda. Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas”. El Salvador 1990. Pág. 19.

Se han expuesto entonces las principales problemáticas que según el diagnóstico hecho por el vice ministerio de vivienda, debían ser solucionadas mediante la formulación de la Política Salvadoreña de vivienda, proponiéndose algunas de las siguientes alternativas para dar solución a las mismas:

- Buscar el equilibrio entre la oferta y la demanda habitacional a través del incremento en la producción de viviendas terminadas (con todos sus servicios básicos) y progresivas.
- Crear incentivos para que la empresa privada mantenga una oferta de suelo urbano, materiales y costos de la vivienda acordes a la demanda de la mayoría de la población.
- Otorgar Créditos subsidiarios para la construcción, mejoramiento y rehabilitación de viviendas.
- El estado debe buscar nuevas fuentes internas o externas de financiamiento, a través de la vía del préstamo, y la donación, para adquirir recursos para el programa de construcción de vivienda y prestación de servicios.
- Establecer medidas tendientes a la reducción de los costos de los materiales de construcción de viviendas populares, así como los costos innecesarios de los procesos burocráticos de adquisición de viviendas.
- Potenciar al Vice ministerio de Vivienda y desarrollo urbano, otorgándole su propio presupuesto, a fin de apoyar sus funciones de planificación, fiscalización y reglamentación en materia de vivienda.⁷⁸

PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 1990 – 1994

El Plan Nacional de Vivienda es un documento elaborado que da lineamientos generales que norman el sector de la vivienda en El Salvador; y surge

⁷⁸ “Dirección General de Vivienda. Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas”. El Salvador 1990. Págs. 34-38.

debido a que “el Gobierno está consciente...que la oferta de vivienda no se orienta a los sectores más pobres de la población por lo cual a través del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), se ha elaborado el Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994 y actualizado a 1991 en el marco del plan de Desarrollo Económico y Social 1989 – 1994 del Gobierno de El Salvador...en busca de reducir las disparidades sociales, creando igualdad de oportunidades.”⁷⁹

El Plan destaca que el problema de la vivienda, será atendido por el sector público como facilitador y el sector privado como productor, generando condiciones para un mercado ágil, eficiente, lucrativo para el sector privado y de beneficio social para los adjudicatarios de vivienda.

En la parte introductoria de este documento se reconoce que en El Salvador se ha dado una proliferación de asentamientos humanos no autorizados o informales debido a que la difícil situación económica ha dificultado el acceso a una vivienda formal para una gran parte de la población; aunado a los altos y crecientes precios de las viviendas por la inflación y las exigencias del sistema financiero.

El Plan Nacional de Vivienda se ha estructurado en seis capítulos:

En el Capítulo Primero se realiza un diagnóstico del sector, a partir de los antecedentes de las acciones realizadas en materia habitacional, las necesidades de vivienda de la población y la problemática de ese entonces.

En el Capítulo Segundo, se presentan los principios y estrategias de la política macroeconómica y social del país, a partir de la cual se inserta la política de vivienda.

⁷⁹ V.M.V.D.U. “Política Nacional de Vivienda 1990 – 1994”. El Salvador, 1991.

En el Capítulo Tercero, se enuncian los objetivos del Plan de Vivienda orientados a solucionar la problemática de vivienda.

El Capítulo Cuarto, contiene los lineamientos de la Política hacia la solución habitacional de los grupos más vulnerables del país.

El Capítulo Quinto, señala la estrategia nacional de vivienda, para desarrollar coordinadamente los Programas de vivienda.

En el Capítulo Sexto, se plantean las medidas y acciones a realizar a corto y mediano plazo por las instituciones públicas y privadas involucradas en el sector vivienda.

De este documento se extraen cifras del Diagnóstico del Sector Vivienda, según las cuales el parque de vivienda a nivel nacional en 1990 era de 1,047, 647 unidades habitacionales. Del parque de viviendas, el 54.8% estaba en buenas condiciones, el 25.6% eran viviendas obsoletas y 19.6% necesitaban reparación.

De acuerdo al diagnóstico elaborado por la Dirección General de Vivienda del VMVDU, a junio de 1990, el total de déficit habitacional cuantitativo acumulado se estimaba en 473,571 viviendas mientras que la producción anual de viviendas entre 1985 y 1989 fue en promedio de 10,496 viviendas. Esto implica que la construcción de viviendas nuevas ha sido insuficiente para cubrir la demanda de esta sólo por el crecimiento poblacional; las cifras que presenta el Diagnóstico refleja que casi el 50% de la población estimada, 2.5 millones de salvadoreños carecen de viviendas dignas.⁸⁰

Al déficit cuantitativo hay que agregar las deficiencias en los servicios básicos: en El Salvador, los servicios de agua potable, electrificación, sistema de eliminación de

⁸⁰ M.O.P. – V.M.V.D.U. “Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994”. El Salvador. 1991. Pág. 6

excretas, tenencia y propiedad de la vivienda, el piso de tierra, el hacinamiento y la deficiencia de los materiales de construcción; constituyen un patrón común en mayor o menor medida, en la mayoría de viviendas.

Ante la problemática, el Estado actúa de diversas maneras: participando en la construcción de viviendas, financiamiento de las mismas, y en la provisión de servicios; todo bajo esquemas de protección al aparato productivo y de subsidios encubiertos vía tasas de interés, fijación de precios, normas de financiamiento, concesiones especiales a los consumidores, etc.; lo que a juicio del VMVDU, lejos de favorecer al sector vivienda lo ha perjudicado al crear una descoordinación total de los diferentes programas estatales que buscan, de diversas maneras, solventar el déficit habitacional.

La descoordinación institucional del gobierno se refleja en la manera en que se han venido interrelacionando los entes políticos, normativos, ejecutores y financieros.

Las instituciones mantienen políticas y cuentan con mecanismos propios según los sectores de población a quienes orientan sus programas, contribuyendo a generar una distorsión en el mercado inmobiliario y financiero del sector vivienda. La dualidad normativa con las Alcaldías Municipales también ha generado un desorden habitacional.

Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) dedicadas a la atención de proyectos habitacionales de carácter social, si bien han tenido una creciente participación en los últimos años, principalmente a partir del terremoto de 1986, su participación ha sido (Según la Política Nacional de Vivienda) poco integradora a los programas estatales.

Respecto a la Demanda de vivienda, el Plan Nacional de Vivienda establece que el crecimiento de la demanda habitacional por parte de los grupos de extrema pobreza en relación con la limitada oferta de vivienda popular, ha propiciado los asentamientos

urbanos irregulares en condiciones precarias de habitabilidad debido a la insuficiencia o carencia de servicios básicos y al empleo de materiales de construcción inadecuados.

La estructura de ingresos y la capacidad de pago para la vivienda refleja una seria limitante para que una gran parte de la población pueda tener acceso a una vivienda digna.

En relación a la Oferta de vivienda, se tiene que el sistema productor de vivienda en el país está formado por dos mercados, el formal y el informal. En el primero se da, una construcción estadísticamente controlada y ejecutada por organismos públicos o privados. A estas viviendas tienen acceso familias que llenan y cumplen una serie de requisitos previos de orden económico y jurídico. En cambio el mercado informal, está conformado por complejos habitacionales contruidos de manera espontánea e inadecuada por sus moradores en vistas de que éstos no tienen acceso al mercado formal de vivienda.

La construcción de Unidades Habitacionales de las instituciones del sector vivienda refleja un comportamiento creciente a partir de 1985, pero no ha sido significativo si se compara con el déficit habitacional.⁸¹

Con respecto al Financiamiento, concluye este documento que el subsidio que tradicionalmente se ha dado a la vivienda se ha dirigido a la oferta, lo cual ha sido aprovechado en mayor proporción por los sectores con capacidad de ahorro y potenciales sujetos de crédito. Los sectores beneficiados con esta política constituyen como máximo un 35% de la población del país, según un estudio de la Fundación Miguel Kast.⁸²

⁸¹ M.O.P. – V.M.V.D.U. “Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994”. El Salvador. 1991. Pág. 10

⁸² M.O.P. – V.M.V.D.U. “Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994”. El Salvador. 1991. Pág. 13

En el Segundo Capítulo del Plan Nacional de Vivienda, dentro de los Postulados Económicos, se diseñó un Programa para el quinquenio 1990 – 1994 que busca un sistema de economía social de mercado para reformar, modernizar y ampliar la cobertura de los servicios sociales que brindan las instituciones del sector público dentro del cual se encuentra el sector vivienda.

Señala además, Postulados Sociales, dentro de los cuales el objetivo primordial de la estrategia social del Gobierno es la erradicación de la pobreza extrema, aunque reconoce que este es un objetivo a muy largo plazo debido a la magnitud del problema. Lo anterior se hará (según el documento) mediante un esquema de compensación social a través de mecanismos de subsidio directo en que el contribuyente perciba y acepte voluntariamente su participación en la solución del fenómeno social de la pobreza, y el beneficiario tomaría parte activa en la solución de su problema.

El Tercer Capítulo contiene tres grandes objetivos:

- 1) Contar con un sistema de vivienda, donde el Estado participe como ente coordinador, normativo y facilitador, con claras señales para el sector privado como oferente y satisfactorio para los demandantes o adquirentes.
- 2) Contar con un sistema administrativo de apoyo que asegure igualdad de oportunidades a todas las familias salvadoreñas.
- 3) Desarrollar un sistema financiero y de subsidios habitacional; con amplia cobertura en acceso a fondos de financiamiento para vivienda popular, permitiendo libre elección por parte de las familias sobre la solución habitacional mas conveniente a sus necesidades.

Las políticas son básicamente las siguientes:

- Política Financiera mediante la cual la forma tradicional de subsidio indirecto debe ser sustituida por un mecanismo de subsidio directo del Estado.
- Política de subsidios orientada a los grupos más vulnerables del país y constituyéndolo como un gasto público asignándole recursos estatales o internacionales.
- Política de producción de viviendas tendiente a crear condiciones para fomentar la producción de viviendas por el sector privado. ONG's y otros sectores a través de dotación de recursos adecuados e incentivos para su ejecución.
- Política Administrativa y Legal que elimine las barreras y obstáculos para la adquisición de inmuebles.
- Política institucional que evite la participación distorsionada del Estado, retirando todas sus entidades del financiamiento y producción de viviendas, quedando como facilitador del desarrollo habitacional.

Como estrategia general la modernización de la administración pública en este caso específico, el sector vivienda, a través de un reordenamiento institucional, técnico legal y financiero, busca consolidar un sistema habitacional; para lo cual se debe contar con un ente de carácter consultivo al VMVDU; se plantea también la fusión de los recursos de IVU y la FNV y la disolución de ambas instituciones para crear FONAVIPO.

El FSV debe canalizar sus fondos en certificados hipotecarios, y otra parte en subsidios directos, y que ponga a disposición sus terrenos para ser utilizados en programas de vivienda.

El sector privado, es el sector estratégico en la política ya que el Estado (a juicio de los redactores del Plan) ha demostrado ser ineficiente en la ejecución de proyectos de

vivienda, por lo que la construcción habitacional debe dejarse al sector privado en coordinación normativa a través de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO).

Como acciones concretas a corto plazo, el Plan Nacional de Vivienda estableció reestructurar y modernizar la estructura organizativa del VMVDU y de las instituciones relacionadas al sector; reformar leyes y reglamentos que regulan el financiamiento, urbanización y construcción; fusionar los recursos del IVU, FNV y PRONAVIPO; diseñar el programa del Registro Social de Inmuebles; apoyar la reestructuración del sistema financiero, y ejecutar programas a través de constructores privados y ONG's.

Como medidas a mediano plazo que el Plan establece, destaca implementar programas de subsidios directos en vivienda, y el programa de Registro Social de Inmuebles, crear mecanismos de coordinación con CASALCO, ejecutar programas de rehabilitación de asentamientos humanos informales.

SECTOR VIVIENDA

Este documento denominado “Sector Vivienda” elaborado por la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del VMVDU como un análisis del Sector que a la vez determina la agenda a realizar por el mismo, fue finalizado en Julio de 1998 debido a la urgente necesidad de establecer a ciencia cierta la realidad habitacional del país y definir el rumbo a seguir en base a los resultados de la primera parte del análisis. Este documento es bastante simple en comparación con su antecesor (Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994), tanto en diagnóstico del Sector como en la fundamentación de las acciones a implementar.

Este documento está estructurado en cuatro apartados:

El Primero trata sobre la organización del sector vivienda, para lo cual primordialmente se hace una presentación de los actores públicos de éste, y las relaciones de coordinación y/o subordinación existentes entre ellos.

La problemática del sector de la vivienda es tratada en el Segundo apartado, dividiéndola en dos aspectos fundamentales: Area Social y Construcción.

En un tercer apartado se hace un resumen de la agenda elaborada hasta el año 1997 y la agenda a realizar entre los años 1998 y 1999. Por último, establece retos y desafíos para el quinquenio 1998 -2004.

En cuanto a la organización del Sector Vivienda existen cuatro entidades públicas que son las que rigen la actividad estatal dentro de la política habitacional, en primer lugar el VMVDU al cual se coloca como ente rector del sector vivienda, y actúa como facilitador, coordinador, promotor, procurador y normativo de las Políticas de Vivienda a nivel nacional, pero tiene vedada la facultad de realizar construcciones de vivienda en forma directa. Para el cumplimiento de sus funciones, el Vice ministerio cuenta con dos unidades de apoyo directo, siendo estas, la Dirección General y la Oficina de Planificación Estratégica.

Como novedad, se presenta en este documento como ente integrante del sector vivienda al Fondo Nacional de Vivienda Popular, para cuya creación se sentaron las bases en el Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994, que tiene como destinatarios a las familias salvadoreñas de escasos recursos y de más bajos ingresos, hasta 2 salarios mínimos.

Esta población es atendida a través de los programas de la institución:

- Programa de Contribuciones
- Programa de Créditos

A través del programa de contribuciones se otorgan recursos no reembolsables para que las familias puedan construir o reparar su vivienda. La contribución es un subsidio directo que otorga el Estado a las familias que se comprometen ahorrar durante un año el equivalente al ingreso que devengan en un mes de trabajo. La contribución máxima a asignar por grupo familiar es de 12 salarios mínimos.

El Programa de Créditos, consiste en otorgar recursos financieros a familias con ingreso mensual inferior a dos salarios mínimos (2,520.00 colones), destinados para mejorar o construir sus viviendas, procurando las condiciones más favorables para el financiamiento.

Otra institución fundamental dentro del sector vivienda es el Fondo Social para la Vivienda, cuyos recursos están constituidos por un subsidio inicial del Estado por 25 millones de colones, cotizaciones del 5% y del 0.5% pagadas por los patronos y trabajadores, respectivamente, y por los ingresos que obtiene de sus operaciones. El pago de las cotizaciones es obligatorio a partir del 1 de julio de 1973, hasta mayo de 1998 cuando entró en vigencia la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Tal como se había previsto en el Plan Nacional de Vivienda 1990 – 1994, en este último año el FSV incursiona en el mercado de valores para captar 70 millones de colones mediante la emisión de certificados de inversión, marcando con ello, la primera institución descentralizada del Estado que recurre a esta modalidad de financiamiento en el mercado de capitales.⁸³

Por último, entre los actores del sector se encuentra el Instituto Libertad y Progreso, que es una entidad descentralizada, adscrita a la presidencia de la República, según lo establece el Art. 1 de la Ley de Creación del Instituto Libertad y Progreso, D.E.

⁸³ VMVDU – OPES. “Sector Vivienda”. El Salvador. 1998. Pág. 3.

número 16 del 26 de febrero de 1991, D.O. número 40, tomo 310, del 27 de febrero del mismo año, cuyo objetivo principal es proporcionar al gobierno asistencia técnica para mejorar y hacer eficientes los servicios públicos y la participación ciudadana en la adopción de decisiones gubernamentales.

Una de sus principales atribuciones en el marco de la problemática habitacional es el coordinar y organizar el Programa “El Salvador, País de Propietarios”, solucionar de manera rápida y económica el problema de la inseguridad jurídica. Para facilitar lo anterior se creó un procedimiento especial denominado “Registro Social de Inmuebles”, a través del D.L. número 734 del 5 de abril de 1991, D.O. número 73, tomo 311 del 23 de abril de 1991 que contiene la *Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles*.

El documento “Sector Vivienda” establece dentro del apartado denominado “Problemática del Sector Vivienda” que el déficit de la vivienda en El Salvador durante 1998, es un reflejo del nivel de pobreza. El 21.9% de la población se encuentra en extrema pobreza (hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la canasta básica). El Salvador reporta un déficit habitacional de 577,378 viviendas. Porcentualmente, el 6% corresponde a la vivienda terminada (déficit cuantitativo) y el 94% restante, esta constituido por las viviendas que presentan carencias (déficit cualitativo).⁸⁴

En lo que respecta a la construcción de viviendas, este documento establece que la evolución en la producción de viviendas, durante el periodo 1992 – 1997, el número promedio de viviendas construidas tanto por constructores privados como por ONG’s, es de 17,697 unidades al año.⁸⁵

Con la reforma bancaria adoptada a partir de 1989, que la banca se convierte en múltiple en lugar de especializada, el sector privado de la construcción recibe un

⁸⁴ VMVDU – OPES. “Sector Vivienda”. El Salvador. 1998. Pág. 5.

⁸⁵ VMVDU – OPES. “Sector Vivienda”. El Salvador. 1998. Pág. 6.

impacto positivo, en vista que el sistema bancario puede desarrollar la actividad mediante su financiamiento; a diferencia del periodo anterior, en el cual era financiado exclusivamente por el Sistema de Ahorro y Préstamo (Asociaciones de Ahorro y Préstamo).

En 1990, a raíz de lo estipulado en las políticas anteriores, el Programa Nacional de Vivienda Popular creó el programa “Nuevo Amanecer” dado el 30 de Octubre de ese año por el VMVDU; representantes de la Fundación Hábitat, pusieron en marcha este proyecto destinado para los sectores que no tenían capacidad de adquirir vivienda propia y segura; principalmente para las personas damnificadas por el terremoto del 10 de Octubre de 1986, a quienes no se les exigía prima, y se les otorgaba un subsidio decreciente, y los actos, convenios y contratos, para su ejecución, estaban libres de impuestos, tasas, derechos o contribuciones fiscales o municipales. Aparentemente era un proyecto que beneficiaría a las grandes mayorías de escasos niveles económicos del área metropolitana de San Salvador, pero sucedió que el 70% de la población económicamente activa estaba desempleada⁸⁶, y el 60% de la población urbana se encontraba en extrema pobreza⁸⁷; imposibilitándoseles adquirir vivienda de tipo “formal”, ya que las exigencias mínimas para adquirir ese tipo de vivienda, era poseer un ingreso familiar de ¢1,500.00 mensuales.⁸⁸

Estos sectores populares no fueron sujetos de crédito, y los beneficiarios reales en el mejor de los casos, eran los llamados sectores medios o sectores bajos-altos. Se deduce por tanto, que el tipo de política y financiamiento de PRONAVIPO, era inadecuado para personas de ingresos reducidos, ya que no contaban con capacidad de pago.

⁸⁶ Comité de Defensa del Consumidor E.M.; 25 de Enero de 1989.

⁸⁷ VMVDU – OPES. “Sector Vivienda”. El Salvador. 1998. Pág. 5.

⁸⁸ Palmiro, Yuri. “El derecho a la vivienda en El Salvador y los Derechos Humanos” UES. El Salvador. 1991. Pág. 108.

Durante la década de los noventa, Habitat, contaba con fuentes de financiamiento tanto externas como internas, las primeras las obtenía de donaciones provenientes de Instituciones Internacionales como AID, y estaban subdivididas en préstamos y donaciones. Las segundas son las que daban las instituciones locales de crédito que tenían líneas favorables para el financiamiento de viviendas, y que una vez adjudicadas, se traspasa el compromiso al beneficiario que recibe el crédito a largo plazo; ejemplo de ello eran los préstamos que se otorgaban por PRONAVIPO a un interés del 14% y que una vez adjudicadas las viviendas, el adjudicatario pagará las cuotas mensuales, mas el interés del 9% a un plazo de 20 años en forma escalonada por cada quinquenio; esto quería decir que el pago de las cuotas por la compra de la vivienda aumentaría cada 5 años hasta alcanzar el interés del 14% y cubrir la brecha entre éste y el interés inicial; es por ello que muchas familias que recurrieron a esta entidad de servicio, salieron desalentadas, porque al adquirirla sabían que no podían seguir pagándola, pues las cuotas se le aumentaría cada 5 años y sus condiciones de ingresos disminuyeron en ese período.

A pesar que se le dio a la Fundación Hábitat atribuciones para que planificara y llevara a la práctica proyectos de eliminación de tugurios por medio de construcciones de viviendas, este fin no ha sido posible, porque son pocos los sujetos calificados, por no tener las condiciones que satisfacen sus intereses⁸⁹.

⁸⁹ Palmiro, Yuri. "El derecho a la vivienda en El Salvador y los Derechos Humanos" UES. El Salvador. 1991. Pág. 110.

3.2 POLÍTICA SALVADOREÑA DE VIVIENDA (1999 – 2001).

Esta es la más reciente política de vivienda del país, mucho mas elaborada que sus antecesoras, fue realizada en consenso por una pluralidad de actores del sector vivienda, compilada y redactada en su presentación final por el VMVDU en al año 2000.

La Política Salvadoreña de Vivienda contiene un Diagnostico del Sector Vivienda, dentro del mismo se exponen como causas de la problemática de la vivienda en El Salvador:

Los Aspectos demográficos, como el crecimiento poblacional, la migración de la población rural hacia las ciudades, y un desarrollo de vivienda horizontal provocan el rápido crecimiento de las ciudades donde el espacio es limitado y con precio alto, además de incrementar los asentamientos marginales o tugurios.

Durante la década de los ochenta, fenómenos como la migración interna, el crecimiento poblacional, los desastres naturales, el conflicto armado y la crisis económica y social, además del rol del Estado, caracterizado por cumplir funciones de ejecutor interviniendo directamente en la construcción de proyectos habitacionales, agudizaron la problemática.

En los noventa, el rol del Estado transitó de ejecutor a facilitador, con lo que la política de vivienda se orientó a la búsqueda de acciones estratégicas de tipo financieras,

subsidios directos y focalizados otorgados por FONAVIPO y subsidios vía tas de interés a través del FSV, fomento a la producción de viviendas a través del sector privado y ONG's, y legalización de la propiedad. Sin embargo, la situación de la vivienda en el país continua siendo muy deficitaria.

Durante el ultimo quinquenio, (explica la política Salvadoreña de Vivienda) se ha registrado una tendencia decreciente del déficit habitacional; hasta 1992, se estimó un déficit total de 595,102 unidades, cifra que en 1999 se redujo en un 7.35%, lo que significa un déficit total acumulado de 544,324 unidades⁹⁰; reflejando necesidad de 42,817 nuevas unidades de vivienda (déficit cuantitativo) y 511,507 unidades que necesitan ser mejoradas (déficit cualitativo), Mientras que el parque habitacional total se estimó en 1,296,635 viviendas.⁹¹

Los hogares crecen a una tasa promedio del 2% anual, cifra que sumada al déficit cuantitativo existente, proporciona un dato bastante aproximado de las necesidades de vivienda, lo cual según este cálculo es de 37,916 nuevas unidades anuales.⁹² Cabe señalar que las necesidades de vivienda están concentradas en los estratos de más bajos ingresos.

Al hacer referencia a los aspectos que determinan la situación habitacional, se tiene que:

- Los programas habitacionales son inaccesibles a los sectores mayoritarios, o sea la población de más bajos ingresos y sin capacidad de pago; el empleo de materiales de baja calidad en la construcción habitacional, resulta en viviendas inseguras; Las nuevas viviendas no logran cubrir las necesidades básicas de las familias, lo que reduce su demanda; falta de información de la oferta y la demanda para un adecuado comportamiento de los actores; deficiente desempeño en la provisión de servicios básico

⁹⁰ VMVDU. "Política Salvadoreña de Vivienda". El Salvador. 2000. Pág. 13.

⁹¹ Ibid. Pág. 16.

⁹² Ibid. Pág. 15.

y equipamiento; y la baja capacidad del sector público para atender las necesidades de vivienda, en vista de la insuficiencia de recursos presupuestados.

- En cuanto al problema de los servicios básicos, los más altos índices de carencias en las viviendas se encuentran en agua potable, electricidad y sistemas de eliminación de excretas, falta de ventilación, iluminación, la contaminación por ruido, la calidad de aire, el manejo inadecuado de los desechos sólidos, además del hacinamiento en las viviendas, propician enfermedades gastrointestinales, psico-sociales y parasitarias en los moradores.⁹³

- Otro de los problemas habitacionales que enfrenta la población, es el acceso a la tierra, y especialmente la urbana, ya que el mercado de la tierra se ha concentrado elevando su valor, lo que estimula la informalidad en los procesos de urbanización ante la imposibilidad de las familias de bajos ingresos de acudir al mercado formal, estimulando el surgimiento de urbanizaciones clandestinas, sin servicios públicos básicos.

La Política Salvadoreña de Vivienda establece que los programas deben dirigirse a solucionar las carencias estructurales de la vivienda (techo, pared y piso), falta de servicios básicos e ilegalidad en la tenencia.

En cuanto a la demanda, puede dividirse en dos partes: la demanda por mejoramiento y la demanda por vivienda nueva.

Existe una demanda potencial de vivienda, que esta constituida por los salvadoreños residentes en el exterior.⁹⁴

⁹³ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 15.

⁹⁴ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 21.

Sobre la oferta de vivienda formal se menciona que está dirigida a segmentos de la población de clase media y alta, lo que demuestra que existen desajustes al momento de solventar las necesidades de la demanda efectiva, ya que la producción no está orientada de acuerdo a la demanda.

La oferta esta dada por la producción de viviendas nuevas por parte de la empresa privada y las ONG's, pero es insuficiente comparada con la necesidad de vivienda nueva generada por el crecimiento de los hogares. La producción promedio anual es de 19,273 viviendas. Si se analiza demanda versus oferta, se cubre únicamente el 41% de la demanda, mientras para el 59% no se resuelve el problema habitacional.⁹⁵

Una política nacional de vivienda debe considerar a las empresas lotificadoras (dedicadas primordialmente a ofrecer soluciones habitacionales en el mercado informal) como uno más de sus actores, y establecer mecanismos de incorporación de sus actividad al marco legal.⁹⁶

La falta de información del mercado y la ausencia de políticas con reglas claras ha propiciado un comportamiento fluctuante en la oferta y la demanda; así, altos ciclos de producción de un determinado tipo de vivienda han venido seguidos de ciclos de recesión en su venta, lo que ha producido inventarios inmovilizados. Este comportamiento se ha repetido desde los años ochenta generando pérdidas a la industria de la construcción.⁹⁷

Dentro de los objetivos de la Política de Vivienda resaltan el reorganizar el sistema de vivienda para facilitar el acceso de toda la población a una solución habitacional; lograr que el sector vivienda retome la importancia que tiene con relación a su rol para el desarrollo humano y que se refleje en la asignación presupuestaria;

⁹⁵ *Ibid.* Pág. 23.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Ibid.*, Págs. 25 – 26.

eliminar en un plazo de 20 años el déficit habitacional; establecer mecanismos que faciliten al acceso a crédito para vivienda en condiciones de mercado, para el sector formal e informal de vivienda, tomando en cuenta sus reales condiciones.⁹⁸

Las principales Líneas Estratégicas que la Política Salvadoreña de Vivienda refleja son: Fortalecer el proceso de modernización institucional del sector, implementando nuevas medidas y dándole continuidad a las existentes; se redefinirán las competencias de todas las instituciones involucradas en el quehacer del sector vivienda para evitar duplicidad de esfuerzos, para obtener una actuación sistemática, en forma ordenada y oportuna a los problemas que afectan al sector; se plantea una constante revisión y actualización del marco normativo relacionado con el sector; se pretende instrumentos y mecanismos de financiamiento habitacional, como la Bursatilización de Hipotecas.

Se promoverá además, un desarrollo constructivo vertical; la política de vivienda deberá complementarse con otras políticas sectoriales como salud, educación y economía para lograr un mejor resultado; el financiamiento para vivienda operará bajo condiciones de mercado por lo que el gobierno no intervendrá en el establecimiento de las tasas de interés (ver cap. IV), a la vez que vigilara que por ninguna razón se subsidie la adquisición de viviendas vía tasa de interés; el gobierno no intervendrá en el financiamiento de la oferta; el apoyo en financiamiento estará orientado a fortalecer la demanda ofreciendo a la población créditos de largo plazo, accesibles y en condiciones de mercado; dentro del programa de subsidio se incluirá el mejoramiento de vivienda, focalizado a los elementos fundamentales de ella (agua, eliminación de excretas, electrificación, techo, pared y pisos).

Es importante destacar que la Política establece que si un beneficiario de subsidio volviese a requerir la ayuda del Estado, esta será entregada siempre que no se

⁹⁸ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 31.

compruebe acto de malicia en su búsqueda; se promoverá el desarrollo de diferentes soluciones habitacionales que optimicen el uso del suelo y los recursos naturales; estimulara la investigación y uso de tecnología apropiada en búsqueda de eficiencia, se generaran los incentivos necesarios para que la empresa privada invierta en vivienda de interés social; la promoción habitacional incluirá a los salvadoreños en el exterior; la legalización de las propiedades será prerequisite para el acceso a cualquier programa de subsidio habitacional y se garantizara las operaciones de crédito por medio de hipoteca.⁹⁹

Se establece igualmente que el VMVDU en coordinación con los gobiernos municipales, ILP, Centro Nacional de Registros (CNR), FSV, y FONAVIPO constituyen la red de instituciones responsables de cumplir las funciones normativas y de regulación del sector vivienda.¹⁰⁰

El gobierno promoverá la participación activa de todos los sectores involucrados con la problemática de la vivienda, para formular a partir de la concertación las acciones a seguir, buscando el beneficio de la mayoría de la población.

A raíz de la definición de la Política Salvadoreña de Vivienda y sus líneas estratégicas, se conciben programas específicos para atender la problemática del sector, cuyo objetivo será disminuir el déficit de vivienda, fortaleciendo la demanda potencial y facilitando la oferta habitacional. Estos programas son:

➤ Programa de Legalización de Tierras, pretende promover que todo ciudadano que así lo desee, pueda llegara ser propietario legal de su inmueble; a las familias se les extenderá, procurando un costo mínimo, su título de propiedad debidamente inscrito

⁹⁹ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Págs. 31 – 41.

¹⁰⁰ Ibid. Pág. 39.

en el Centro Nacional de Registros (CNR), logrando con ello la seguridad jurídica de la propiedad. El proceso es desarrollado por el ILP, que realiza los análisis técnicos y jurídicos que permiten al inmueble su calificación de interés social, para luego realizar los planos topográficos que dan lugar a que se firmen y presenten las escrituras al CNR y se hagan las entregas individuales a cada propietario.

➤ Programa de Mejoramiento de Barrios, cuyo objetivo es promover el mejoramiento de los barrios urbanos de las principales ciudades del país, con el propósito de mejorar la calidad de vida a los hogares de bajos ingresos de forma sostenible y eficiente. El programa atenderá a las familias con ingresos menores a tres salarios mínimos de los barrios deprimidos; por cuanto éstos forman parte del déficit cualitativo. Asignándose un subsidio máximo de 12 salarios mínimos por familia. Se tendrá un proceso de ejecución en el que participarán el VMVDU, definiendo las políticas de ejecución, FONAVIPO manejando la asignación de recursos, ONG's, constructores y municipalidades generando la demanda y ejecutando los proyectos.

➤ Programa de Asentamientos Humanos, Este programa busca dar una alternativa que permita a familias de bajos ingresos económicos encontrar una solución habitacional, ya sea a través de la legalización del asentamiento (lotificaciones informales, calles en desuso, etc.), o realizar medidas preventivas al mover un asentamiento ubicado en zonas peligrosas a lugares que ofrezcan seguridad a sus habitantes. El acceso a la tierra y a una solución habitacional serán financiadas por FONAVIPO a través de subsidios, la reubicación y legalización los otorgará el VMVDU a los gobiernos municipales.

➤ Programa de Vivienda sin Fronteras, se espera mejorar la línea de crédito existente del Banco Multisectorial de Inversiones dirigida a los salvadoreños en el exterior para compra de inmuebles, al poder optar ya sea por lote o vivienda, también se propone mejorar procesos de tramite, posibilitar un financiamiento internacional y crear

garantías nacionales e internacionales para respaldar a la banca. Este programa involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores, BMI, Ministerio de Economía, el sistema financiero salvadoreño y la Empresa Privada; la oferta de viviendas será llevada al exterior por el Vice-Presidente de la República.

➤ Programa de Arrendamiento Inmobiliario, que está dirigido a potenciar la inversión privada en la construcción de vivienda para fines de alquiler, para que la población pueda tener más opciones de solución habitacional incluyendo el arrendamiento como tal o con promesa de compraventa; y con la bondad de ser asociado a la planificación urbana, con el objetivo de lograr la recuperación urbanística de zonas de la ciudad, donde la función habitacional se desee favorecer. Este programa se desarrollara primordialmente, realizando una reforma a la ley de Inquilinato y adaptando la figura de arrendamiento con promesa de venta.

➤ Programa de Vivienda en Altura, este programa propone incentivar a la población en la inversión en vivienda de más de un nivel para aprovechar al máximo la infraestructura existente y el recurso tierra en el ámbito urbano, que conduzca a un desarrollo urbano nacional en armonía con el medio ambiente. No obstante que la PSV no menciona expresamente que entidades o instituciones desarrollarán este programa, si menciona que las acciones a realizar para ponerlo en marcha, serán incentivar a la población en la inversión de vivienda de mas de un nivel, y modernizar el marco normativo que afecta la propiedad en condominio, así como promover el intercambio tecnológico para reducir costos y masificar la Vivienda en altura.

➤ Programa de Certificación de Lotificadores, que consistirá en modernizar jurídica, técnica y ambientalmente, el funcionamiento del mercado de tierras dirigido a soluciones habitacionales. Principalmente consiste en mejorar la calidad de los lotes que se ofrecen el mercado mediante la certificación de lotificadoras.

➤ Programa de Manejo de Riesgos Ambientales, este programa tiene por objeto fortalecer la capacidad de los municipios en la revisión ambiental de proyectos de construcción, urbanización y parcelación, por medio de la utilización de tecnología para el levantamiento de mapas ambientales. El VMVDU será el encargado de coordinar la ejecución con los municipios.

➤ El Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento, también forma parte de la Política Salvadoreña de Vivienda, pero por su especial importancia para la presente investigación este será tratado con detalle en el siguiente apartado.

3.3 PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y FINANCIAMIENTO

Este programa, contenido en la Política Salvadoreña de Vivienda constituye, sin lugar a dudas, la más importante herramienta dentro de la política, debido a que a través del mismo se lograría ejecutar gran parte de los programas sectoriales restantes, es decir, que para lograr ejecutar los programas de Mejoramiento de Barrios, Vivienda sin Fronteras, Arrendamiento Inmobiliario, Vivienda en Altura y Asentamientos Humanos es necesaria en mayor o menor medida (dependiendo de cada programa), la implementación del programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento.

Dicho programa consiste básicamente en la confluencia de los tres factores que lo componen, para la consecución de una solución habitacional para las familias.

La Política Salvadoreña de Vivienda, menciona que este programa es conocido también como “Techo para mi hermano” y que con él se propone renovar la aplicación del principio de subsidiaridad, planteando el subsidio sólo como complemento al esfuerzo de las familias por alcanzar una solución habitacional; a la vez que utiliza el ahorro como elemento multiplicador del subsidio, en la medida que estas demuestran mayor interés en realizar un esfuerzo para solucionar su problema habitacional.

El programa funciona identificando la disponibilidad financiera que se puede alcanzar combinando ahorro, subsidio y crédito, con un tamaño de crédito que corresponde a la capacidad de endeudamiento que es posible otorgar a alguien, respetando lo dispuesto por la legislación vigente.

El subsidio aplicará para familias con ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos, con créditos calculados de tal manera que la cuota mensual para el pago de éstos constituya un porcentaje de los ingresos familiares que esté entre el 9% y el 27% de acuerdo al nivel de ingresos, aplicando el más bajo a las familias de menores recursos

económicos; y para completar el precio de una solución habitacional, se esperaría que las familias puedan pagar con sus ahorros una prima del 5%.

Las familias con ingresos mensuales mayores a tres salarios mínimos no recibirán ningún subsidio, pues se espera que alcancen una solución habitacional, en condiciones de mercado.

Para atender las necesidades descritas, se espera que sólo durante el período comprendido entre los años 2001 y 2004, un estimado de 40,000 familias reciban subsidios para la adquisición de una vivienda, provenientes tanto del FSV como de otras fuentes, a la vez que 28,000 familias más, podrán acceder a un subsidio para mejorar su vivienda mediante la introducción de servicios básicos y otros mejoramientos que las familias elijan como prioritarios para avanzar en la solución de su problema habitacional.¹⁰¹

En este mismo período, será posible que el FSV otorgue aproximadamente 50,000 créditos a igual número de familias, esperándose que un número similar de soluciones habitacionales sean financiadas mediante crédito proveniente de la banca privada.¹⁰²

¹⁰¹ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 44.

¹⁰² VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 45.

3.4 INSTITUCIONES ENCARGADAS DE EJECUTAR EL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y FINANCIAMIENTO

La Política Salvadoreña de Vivienda coloca al Fondo Social para la Vivienda como principal ente ejecutor del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento al hacer mención específica de éste al tratar lo relativo al programa, delegando en él la responsabilidad de otorgar en el quinquenio 2000 – 2004 un aproximado de 40,000 subsidios y 50,000 créditos destinados a vivienda.¹⁰³

Lo anterior debido a que, según el artículo 3 la Ley del Fondo Social para la Vivienda, que le dio creación, tiene por objeto contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras.

De conformidad al artículo 2 de la misma ley, el FSV es una institución de crédito, autónoma, de derecho público con personalidad jurídica, sin más limitaciones que la que dicha ley le establece.

Por otra parte, la Política Salvadoreña de Vivienda, si bien, no menciona expresamente otras instituciones que ejecuten el programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento, no obstaculiza que otra institución diferente al FSV ejecute los lineamientos que ella proporciona; al mencionar que “el subsidio puede provenir del FSV o de otras instituciones” abre las puertas para la participación de más actores; para el caso se encuentra el Fondo Nacional de Vivienda Popular, el cual fue creado mediante Decreto Legislativo No. 258, de fecha 28 de mayo de 1992 y cuyo objetivo es participar en la solución de problemas habitacionales de las familias salvadoreñas de más bajos ingresos y de escasos recursos como otra institución ejecutora del programa.

¹⁰³ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 45.

La forma de ejecutar este programa por parte de FONAVIPO es a través del denominado Programa de Contribuciones, que es un subsidio directo y focalizado, es decir, una subvención que el Estado mediante la institución expresada otorga a las familias que no pueden acceder a una solución habitacional a través de un crédito.

FONAVIPO desarrolla también el Programa de Créditos, el cual consiste en otorgar fondos a familias con ingresos mensuales inferiores a dos salarios mínimos (2,220 colones) dichos fondos deben ser destinados al mejoramiento o construcción de viviendas, excluyendo la adquisición de vivienda, pero ello no obsta a que se pueda adquirir un lote.

CAPITULO IV

PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y FINANCIAMIENTO.

Como se mencionó en páginas anteriores este programa es básicamente a través del cual el VMVDU a través del FSV, pretende dar una solución al problema de adquisición y construcción de viviendas para familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, quienes no encuentran dicha solución en el mercado financiero. Es por esa razón que en los siguientes párrafos se expondrá la forma de cómo es aplicado cada uno de sus componentes por el FSV, si se cumple o no con el fin propuesto en el Art. 119 de la Constitución y su correspondencia con la forma de ejecución establecida en la PSV.

La expresada Política coloca al Fondo Social para la Vivienda como el principal ente ejecutor del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento, fundamentando dicha afirmación en el hecho que según cálculos efectuados en el documento que contiene la política, durante el período comprendido entre los años 2001 a 2004, un estimado de 40,000 familias recibirán subsidio para adquirir su vivienda, de parte de esa institución, mientras que 28,000 familias más podrán acceder a un subsidio para mejorar su vivienda.¹⁰⁴

Los elementos que componen este programa son tres:

- Ahorro
- Subsidio
- Financiamiento

El Ahorro según la política Salvadoreña de vivienda consiste en un aporte hecho por las familias, producto de una reserva económica que deberán tener al

¹⁰⁴ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 44.

momento de aplicar al Programa, para invertir en la adquisición, construcción o mejoramiento de su unidad habitacional; el ahorro se plantea únicamente como un complemento al precio de la vivienda, y no constituye el mayor porcentaje para la adquisición o reparación. Quien pretenda adquirir o mejorar su vivienda deberá haber ahorrado una cantidad de dinero, que se sumará al crédito y al subsidio solicitado en concepto de prima. Según la Política Salvadoreña de Vivienda se espera que las familias puedan pagar con sus ahorros una prima del 5% del valor de la solución habitacional por la que opten.

El Subsidio al que hace referencia la PSV, es una prestación no reembolsable efectuada por el Estado, la cual puede ser en efectivo o materiales de construcción, para completar junto a los ingresos de las familias y al crédito, el valor total de la solución habitacional porque se opte. Debe entenderse como un complemento en efectivo o en especie a la iniciativa y esfuerzo de las familias, el cual se otorgará no solo para la adquisición de vivienda, sino que se incluirá el mejoramiento de los elementos fundamentales de la misma (agua, eliminación de excretas, electrificación, techo, pared y piso), dicho subsidio será directo (entendiéndose por esto que se entregará de manera directa a los solicitantes, sin que tengan que realizar un trámite adicional para hacerlo efectivo) y se focalizará (dirigido a un sector específico) a las familias que como máximo obtengan ingresos mensuales iguales a los tres salarios mínimos.

Lo que se pretende es que a través de este subsidio o “ayuda”, el Estado contribuya junto al esfuerzo de cada familia, a obtener una solución a la necesidad de vivienda digna, ya que los beneficiarios no poseen un ingreso suficiente para acceder a condiciones de mercado, necesitando de ese auxilio estatal.

El Financiamiento consiste en un crédito otorgado por una institución a un grupo familiar para que éste adquiera, mejore o construya su vivienda. El financiamiento en sí, es un contrato de mutuo en el cual el mutuante (institución que otorga el crédito)

entrega al mutuario (solicitante del financiamiento) una cantidad de dinero que éste se obliga a invertir en la adquisición, mejoramiento o construcción de su vivienda y a cancelarlo a la institución otorgante mediante cuotas pagaderas en un plazo establecido. La PSV pretende que el financiamiento funcione bajo condiciones de libre mercado, lo que implica que las tasas de interés, plazos y demás condiciones del crédito serán las mismas que las aplicadas por la banca privada en los otorgamientos de sus créditos, esperando que dichas condiciones se adecúen a la demanda; por lo que el gobierno no intervendrá en el establecimiento de las tasas de interés; a la vez que se eliminará el subsidio vía tasa de interés para la adquisición de viviendas. El monto del crédito estará determinado por la capacidad de endeudamiento que posean las personas; es decir que la cuota que se deba pagar para amortizar la deuda deberá estar dentro de un rango comprendido entre el 9% y el 27% de los ingresos del grupo familiar.

En síntesis el elemento “crédito” como parte del programa de ahorro, subsidio y financiamiento, por sí solo no proporciona mayor beneficio, y no es diferente respecto a los que otorga la banca privada.

No obstante lo expuesto anteriormente, de cómo debe aplicarse el programa según lo establecido en la Política Salvadoreña de vivienda, y según los resultados obtenidos por los que realizan esta investigación, el FSV lo ejecuta de manera distinta a lo establecido, y sin embargo la variante en la aplicación del programa deja siempre a un sector de la población sin poder acceder al mismo y por consiguiente sin poder obtener una solución habitacional.

El Ahorro es desarrollado de la manera que establece la Política, en cuanto se entiende este como un aporte inicial que el interesado hace en concepto de prima para adquirir su vivienda; con la variante que según la Política Salvadoreña de Vivienda la prima será del 5%, sin embargo, el FSV dependiendo del destino establece primas del 3%, y 10%, mientras para ciertos destinos no se requiere de prima.

A Juicio de los investigadores esta diferencia en la prima, genera que los solicitantes busquen como alternativa para solventar su problema habitacional, adquirir viviendas nuevas o recuperadas, lo que indica que se esta beneficiando con la adquisición de las primeras al sector constructor; y con las segundas al FSV, al comercializar sus activos extraordinarios; limitando la posibilidad que se elija por otras soluciones como la vivienda usada.

El Subsidio otorgado por el FSV, es totalmente contrario a lo establecido por la PSV, debido a que ésta manda que el “Estado no subsidiara por ningún motivo vía tasa de interés”¹⁰⁵. Entendiendo la tasa de interés, como el “beneficio que se saca del dinero prestado”¹⁰⁶ calculado en base a un porcentaje de lo adeudado.

Para poder entender de mejor manera, el subsidio otorgado por el FSV, es necesario conocer las tasas de interés aplicadas por la banca privada según datos de la Superintendencia del Sistema Financiero, en los cuadros 1 y 2 (Ver anexos) se reflejan las tasas vigentes para inicios del año 2002 y finales del 2003 respectivamente.

En dichos cuadros (anexos 1 y 2), se reflejan las tasas de interés reportadas por las distintas entidades privadas emisoras de créditos para la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas, compiladas por la Superintendencia del Sistema Financiero, vigentes por un período de un mes, es decir que, pese a ser interés anual, estas tasas pueden variar de mes a mes; además se refleja el recargo que cada institución hace sobre el saldo en mora al deudor que incurre en retraso o falta de pago de la cuota de amortización del crédito.

¹⁰⁵ VMVDU. “Política Salvadoreña de Vivienda”. El Salvador. 2000. Pág. 37.

¹⁰⁶ Editorial Larousse. Diccionario “Pequeño Larousse Ilustrado”. Francia. 1964. Pág. 586.

El subsidio vía tasa de interés consiste en otorgar créditos con tasas de interés más bajas que las de los bancos y financieras, lo que se refleja en una cuota de amortización inferior, que la que cobraría una institución bancaria. Lo anterior sin dejar de lado que a diferencia de la banca privada el Fondo Social para la Vivienda no cobra intereses moratorios ni comisiones por créditos otorgados; lo cual constituye un beneficio adicional para los usuarios del FSV. Para ejemplificar numéricamente lo anterior, si una persona obtiene un crédito por ¢85,000 y se le aplica una tasa de interés anual del 6% pagaría durante el primer año ¢5.100 en concepto de interés, mientras que alguien que obtenga un crédito por el mismo monto con la tasa de interés de mercado (que es mayor a la tasa subsidiada), para este caso hipotético dicha tasa será del 15%, lo que pagaría en concepto de interés durante el primer año será ¢12.750; el subsidio sería el equivalente a la diferencia obtenida de lo que pagaría en concepto de intereses la primera (¢5,100) y la segunda persona (¢12.750), es decir que el subsidio para esta persona sería ¢7,650; cabe apuntar que la tasa de interés mencionada en este ejemplo es la que el FSV aplica a la adquisición de viviendas nuevas siempre que estas no excedan del valor de ¢85,000.

Este tipo de subsidio presenta el problema de beneficiar en gran medida a aquellas personas que poseen mayor capacidad económica, en el sentido que, al solicitar éstas una cantidad determinada, el beneficio obtenido por el ahorro que la tasa de interés le genera, es mayor en comparación al que obtendría si solicita un crédito por una cantidad menor. Esto es así, si solamente existe una tasa de interés, independientemente de la cantidad del crédito. Para el caso, con un crédito por ¢85,000 el subsidio es de ¢7,650; mientras que el subsidio para un crédito por ¢125,000 es de ¢11,250, de lo que se deduce que se le subsidia una mayor cantidad de dinero a quien solicita un crédito mayor, es decir a quien tiene mayor capacidad de pago; lo que es contrario a una política que pretende beneficiar a los menos favorecidos.

El FSV, en el afán de solventar este problema, estableció tasas de interés diferenciadas (aunque únicamente lo hizo en los créditos destinados a la adquisición de vivienda nueva), por lo tanto una persona que recibe un crédito de 85,000 colones obtiene un beneficio proporcionalmente mayor que el obtenido por un crédito de 125,000 colones, debido a que, en el primer caso se aplica una tasa de interés del 6%, mientras en el segundo la tasa es del 9%.¹⁰⁷

Con ello se busca otorgarle mayor ayuda ó subsidio a las personas que solicitan créditos de un monto más pequeño al Fondo Social para la Vivienda y que por ende tienen menor capacidad de pago que quienes solicitan una cantidad mayor, tomando en cuenta que el monto a otorgar tiene relación directa con los ingresos percibidos por los solicitantes.

Con la tasa de interés diferenciada se busca equilibrar el beneficio recibido por personas con diferentes niveles de ingresos salariales, dicho beneficio debe ser proporcional al monto del crédito solicitado, siendo esta la modalidad de subsidio que por ahora otorga el FSV.

En el cuadro 3 (ver anexos) se ejemplifica el beneficio obtenido (en la casilla de Subsidio), por créditos de cantidades determinadas, a las cuales se les aplican ambas tasas de interés utilizadas por el FSV, con el objetivo único de demostrar el desequilibrio existente al otorgar créditos por diversas cantidades a una tasa de interés fija; y el cambio de esta situación, obteniendo quien solicita un crédito menor un mayor beneficio con las tasas diferenciadas en comparación con una tasa de interés promedio utilizada por la banca privada.

Según los elaboradores del presente documento, el subsidio tal como es aplicado por el FSV, es positivo para el beneficiario, por el hecho de ser una “ayuda” en la

¹⁰⁷ Fondo Social para la Vivienda. “Normas Institucionales de Crédito del FSV” El Salvador, 2003. Pág. 5.

búsqueda de solución a su problema habitacional, y además si se le compara con las tasas de interés que la banca privada cobra por sus créditos, se observa que estas son mas altas; no obstante dicho subsidio no es suficiente para lograr el fin propuesto en el Art. 119 Cn., debido a que la diferenciación de tasas de interés únicamente la aplica el FSV en la adquisición de vivienda nueva, generando una situación similar a la apuntada anteriormente para la prima requerida en el financiamiento de las diferentes líneas de crédito, que produce que el solicitante opte por una vivienda nueva, beneficiándose con esa medida, únicamente al sector privado constructor y en perjuicio de los ofertantes de viviendas usadas.

Los mencionados realizadores consideran que la tasa de interés diferenciada es una medida que debería extenderse a todas las líneas de crédito otorgadas por el FSV, y no limitarse a la adquisición de vivienda nueva, con ello se generalizaría el equilibrio que con dicha diferenciación se logra.

Respecto **al Financiamiento** otorgado por el FSV, este opera para diferentes destinos (ver cuadro sobre políticas crediticias), de acuerdo a las cuales se establece el plazo y el monto a financiar.

Según estimaciones hechas en la PSV, el Fondo otorgaría aproximadamente 50,000 créditos a un similar número de familias a efecto de financiarles sus soluciones habitacionales (esto incluye adquisición y mejoramiento de vivienda), demostrando la importancia que tiene, en la implementación del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento.

El FSV tiene diferentes líneas de crédito¹⁰⁸:

- Adquisición de Vivienda Nueva

¹⁰⁸ Fondo Social para la Vivienda. Anexo de Normas Institucionales de Crédito: Política Crediticia. El Salvador , 2003.

- Adquisición de Vivienda Usada
- Adquisición de Viviendas propiedad del FSV
- Ampliación, remodelación o mejoras de vivienda
- Construcción de vivienda
- Adquisición de lote e instalación de servicios básicos

El Fondo Social para la Vivienda, posee otras líneas de crédito, refinanciamiento de saldos en mora, adquisición de vivienda usada por saneamiento de mora y financiamiento de deuda que no han sido incluidas en la presente investigación por no tener relación alguna con el Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento ya que éste como parte integrante de la Política Salvadoreña de Vivienda, busca entre otras cosas, disminuir o eliminar el déficit habitacional existente, mientras que dichas líneas tiene por objetivo evitar situaciones de morosidad y en ningún momento alteran el déficit.

Cada una de las líneas de crédito que el FSV otorga tiene sus propias características en cuanto a tasa de interés, plazo y monto a otorgar (ver cuadro sobre políticas crediticias).

Los créditos que el FSV otorga están en relación al nivel de ingresos que posee el solicitante, lo cual se mide de diferente manera según este pertenezca al sector público: gobierno central, municipalidades, entes descentralizados e instituciones autónomas o al sector privado. En el primer caso únicamente se requiere que estos presenten constancia de sueldo y tarjeta afiliación al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), y solo en el caso de tener préstamos personales se requiere además constancia de estos préstamos.¹⁰⁹

En el caso del sector privado, se requiere que el solicitante presente un formulario denominado “Confirmación de Empleo” llenada por el patrono, y en caso de

¹⁰⁹ Fondo Social para la Vivienda. “Normas Institucionales de Crédito del FSV” El Salvador, 2003. Pág. 3.

poseer créditos personales se debe anexar constancia de esos préstamos. El resto de requisitos varía, dependiendo si el solicitante permanece adscrito al Sistema Público de Pensiones (SPP), es decir al ISSS, Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) o Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), o si está afiliado al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) a través de alguna Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). En el primer caso, se debe presentar fotocopia de las últimas 6 planillas previsionales donde se refleje el salario cotizado; en el segundo caso debe presentar el estado de cuenta emitido por la AFP a la que esté afiliado donde se reflejen las últimas seis cotizaciones. Para ambos casos se debe presentar además tarjeta de afiliación al ISSS y si ha tenido incapacidades en los últimos 6 meses, comprobante de esas incapacidades.

Lo anterior es utilizado para evaluar la capacidad de endeudamiento del solicitante y la cantidad que se le puede otorgar a título de mutuo hipotecario. La capacidad de endeudamiento está íntimamente ligada con la tasa de interés que el FSV aplica de acuerdo al destino del crédito y al plazo del mismo.

El parámetro que utiliza el FSV para determinar la capacidad de endeudamiento del solicitante con el fin de otorgarle un crédito, es que la cuota por el mismo no exceda el 30% de sus ingresos. De este porcentaje el 27% es la cuota por amortización del crédito (interés y abono a capital) y el restante 3% incluye las primas de seguro e IVA por las mismas.

Las Normas Institucionales de Crédito señalan que la cuota no excederá el 20% de los ingresos familiares¹¹⁰, sin embargo el FSV aplica de forma arbitraria un porcentaje mayor que el establecido en dichas normas, sin contar con una regulación que ampare esa medida, lo que a criterio de los investigadores atenta no solo contra el Estado de derecho sino también contra las personas de escasos recursos.

¹¹⁰ Fondo Social para la Vivienda. “Normas Institucionales de Crédito del FSV” El Salvador, 2003. Pág. 3.

Cabe aclarar que los créditos otorgados por el FSV cuentan con seguro por daños (a la edificación), y seguro por deuda (por fallecimiento y/o invalidez total permanente); salvo los créditos para adquisición de lote que no llevan implícito el seguro por daños¹¹¹.

El inmueble objeto del crédito se grava con garantía Hipotecaria a favor del Fondo Social para la Vivienda, y los gastos de escrituración son incorporados dentro del monto financiado¹¹². Sin embargo dicho seguro no es totalmente efectivo, ya que actualmente aún no se han indemnizado adecuadamente a muchas de las personas afectadas por los terremotos del 2001.

Durante el período comprendido entre los años 2002 a 2003, la forma en que el FSV aplica el Programa de Ahorro, subsidio y Financiamiento se resume en el cuadro 4 (ver anexos), en el cual el ahorro se concretiza con el aporte de una prima, el subsidio está implícito en la tasa de interés y el financiamiento a través del crédito que se otorga.

La Política crediticia del Fondo Social para la Vivienda se encuentra regida por las Normas Institucionales de Crédito, documento que según establece su primer objetivo general pretende “regular las acciones del Sistema Crediticio Institucional. Para otorgar créditos con criterios sociales y técnicos que contribuyan a la solución del problema habitacional de los trabajadores, garantizando la recuperación de la inversión efectuada”.¹¹³

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² Pérez de Palma, Lorena. Jefe del Area de Créditos del FSV. Según información proporcionada en entrevista estructurada.

¹¹³ Fondo Social para la Vivienda. “Normas Institucionales de Crédito del FSV” El Salvador, 2003. Pág. 2.

El fundamento normativo de ésta regulación interna se encuentra en la *Ley del Fondo Social para la Vivienda, capítulo III* denominado Organización y Administración.

Estableciendo el artículo 9 de la misma que los órganos del Fondo son:

1. La Asamblea de Gobernadores;
2. La Junta Directiva;
3. La Dirección Ejecutiva;
4. La Gerencia;
5. El Consejo de Vigilancia.

El artículo 10 señala que la Asamblea de Gobernadores será la autoridad suprema del Fondo y estará integrada de la manera siguiente:

- a) Ministro de Obras Públicas;
- b) Ministro de Trabajo y previsión social;
- c) Ministro de Hacienda;
- d) Ministro de Economía;
- e) Dos gobernadores representantes del sector patronal;
- f) Dos gobernadores representantes del sector laboral.

El artículo 16 establece las atribuciones de la Asamblea de Gobernadores, dentro de las que resalta:

- a) aprobar las normas generales para:
 1. El financiamiento a que se refiere el artículo 7 (... “toda acción que tienda a proveer a los trabajadores de viviendas o habitaciones cómodas, higiénicas y seguras”).

Según lo expuesto en las líneas anteriores, la forma establecida por la PSV, para llevar a cabo el Programa de Ahorro Subsidio y Financiamiento, es distinta de la forma

cómo es ejecutada en la realidad, sin embargo se tiene planificado modificar la forma de ejecución que el FSV tiene del programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento para apegarse a lo estipulado en la Política Salvadoreña de la Vivienda.¹¹⁴

Así, mismo, se advierte por parte de los investigadores que la aplicación que el FSV hace de el Programa adolece de un vacío legal, ya que en la práctica el Fondo solamente basa el otorgamiento de créditos en la Política Crediticia (ver cuadro 4), la cual es un anexo a las Normas Institucionales de Crédito, y en lo no regulado por estas, el Fondo se rige por la “costumbre” de cómo se ha tramitado, llegando a tomar ésta como norma de obligatorio cumplimiento, constituyendo así la aplicación del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento que realiza el FSV una política real de la institución, que continua generando una descoordinación institucional al no apegarse a lo establecido por la PSV, volviendo su aplicación arbitraria.

ORIGEN DEL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y FINANCIAMIENTO.

El sistema de financiamiento que la PSV, denomina: Ahorro, Subsidio y Financiamiento, pese a ser novedoso en nuestro medio, su existencia no es reciente, así se tiene que dentro de un análisis de las líneas de Acción del Sector de Vivienda en Chile, es un hecho importante del período comprendido entre 1985 y 1989, la consolidación del sistema de financiamiento habitacional denominado sistema de Subsidio Habitacional, basado en Ahorro-Subsidio- crédito.

Según un recuento de la Política Habitacional Chilena elaborado por Maria de La Luz Nieto¹¹⁵, el sistema de financiamiento de Viviendas denominado *Subsidio*

¹¹⁴ De Rivas, Francisca. Jefe del Area de Planeación Estratégica. Según información proporcionada en entrevista estructurada.

Habitacional consiste en una ayuda estatal directa, en dinero, denominada *Subsidio*, que se complementa con el Ahorro del postulante (beneficiario) y un crédito hipotecario otorgado por Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU) adscrito al Ministerio de Vivienda y Urbanismo Chileno (MINVU) y por el sistema financiero. Para créditos privados se otorga un subsidio implícito, de menor incidencia que el subsidio directo, que cubre la brecha entre el valor de emisión y el valor de mercado de las letras hipotecarias (subsidio vía tasa de interés).

El Subsidio Habitacional para el sistema de Ahorro y Financiamiento de la Vivienda (SAF), estaba orientado a los sectores medios; consistía en un Subsidio, otorgado como premio al esfuerzo de ahorro sistemático de los postulantes y crea condiciones para el desarrollo del financiamiento hipotecario por parte del sistema financiero privado. Ligados a este sistema se crean las cuentas de ahorro a plazo para la vivienda.

A pesar que el sistema de subsidio habitacional existe desde 1978, recién con él SAF, se abren espacios utilizados por el sector bancario privado para su participación estable y permanente en el sistema.¹¹⁶

Estos dos sistemas de Subsidio: el Subsidio Habitacional y el SAF se fusionaron dando paso al denominado Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional.¹¹⁷

Este programa chileno fue tomado como ejemplo en otros países como Bolivia y México para llevar a cabo políticas habitacionales.

La PSV también se inspiró en este sistema para formular el Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento, al retomar un sistema en el que convergen tres aspectos con

¹¹⁵ UNIAPRAVI-USAID. “Consulta sobre la Política Habitacional en Chile: Informe Final”. Chile. 2000. Pág. 84.

¹¹⁶ UNIAPRAVI-USAID. “Consulta sobre la Política Habitacional en Chile: Informe Final”. Chile. 2000. Pág. 81.

¹¹⁷ Ibid. Págs. 84 – 85.

el fin de proporcionar a las familias de estratos medios y bajos, una solución habitacional; esta opinión fue vertida tanto por la Licenciada Francisca de Rivas (Jefe del Area de Planeación Estratégica del FSV) como por el Licenciado Carlos Reyes (Gerente de Vivienda de la Oficina de Planeación Estratégica Sectorial – OPES – del VMVDU).

Sin embargo, el Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento no retomó el sistema chileno tal como se aplica en dicho país, sino que incorporó cambios, principalmente en cuanto al subsidio, ya que en el sistema chileno el subsidio cambia modalidad dependiendo si el crédito lo otorga el Estado o la banca privada, en el primer caso el subsidio es directo, mientras que en el segundo es vía tasa de interés, por lo que en el sistema chileno subsisten ambos tipos de subsidio (vía tasa de interés y

directo), mientras que en el modelo salvadoreño solo retoma la aplicación del subsidio directo independientemente de quien sea el ente emisor del crédito.

Los cambios también son evidentes en lo que al ahorro respecta, ya que en Chile se da a través de una cuenta restringida administrada por entes privados creados para tal fin, mientras que en el sistema salvadoreño, el ahorro se verifica a través del otorgamiento de una cantidad en concepto de prima, lo que implica que no es monitoreado por la entidad crediticia, sino solo al momento de hacer efectivo el pago de la prima.

Según la investigación de campo, consistente en la elaboración de encuestas a personas que solicitaron crédito al FSV durante el año 2001, se determinó que la mayoría que solicitó un crédito para adquisición de viviendas, constituyen el 95 % del total de la muestra, es decir 112 personas de un total de 118 encuestadas, mientras que el porcentaje de solicitantes que optó por mejorar su vivienda solamente constituye el 3%

equivalente a 4 personas, y finalmente un 2 o sea 2% buscó financiamiento para construir su vivienda, tal y como puede observarse en los gráficos 3 y 4. Lo anterior a juicio de los investigadores, es producto de las condiciones crediticias mas favorables que tiene el FSV para vivienda nueva, beneficiando con ello al sector constructor, lo que hace pensar que con sus líneas de crédito se beneficia intereses de ciertos grupos con poder económico.

El tiempo de otorgamiento de créditos en el FSV es excesivamente largo, según se demuestra en las respuestas obtenidas de la encuesta realizada y tabulada en el cuadro número cinco; asimismo el FSV para otorgar un crédito requiere la pertenencia al sector formal, situaciones que dificultan el acceso a la obtención de una solución habitacional a través de dicha institución.

Como se muestra en el gráfico 5, la gran mayoría de la población que recurre al FSV en busca de solucionar su problema habitacional percibe ingresos que no exceden de los 2 salarios mínimos, por lo que la institución debe adecuar sus requerimientos a la realidad económica de la mayoría de sus usuarios, minimizando los porcentajes requeridos en concepto de prima, así como las cuotas que llegan a constituir hasta el 30% de los ingresos del solicitante, excesivo para el nivel de ingresos de los mismos.

A juicio de los investigadores existe un desconocimiento generalizado del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento, y por ende de la Política Salvadoreña de Vivienda; lo anterior es sustentado en base a las respuestas proporcionadas por los encuestados a la interrogante octava; estos desconocen la existencia del subsidio vía tasa de interés, lo que alcanza también a los niveles operativos de las instituciones encargadas de ejecutarlo, pues la mayoría de empleados del FSV, no están enterados de la existencia de dicho subsidio.

Finalmente, con la pregunta nueve, se demuestra la ineficacia del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento en el combate al déficit habitacional, tal como se

muestra en el cuadro 5; si bien es cierto los encuestados lograron acceder al mismo, no resolvieron de manera satisfactoria su problema habitacional, debido a que la solución obtenida no fue, en el 90% de los casos, acorde a las necesidades de los mismos.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones que se han obtenido como resultado de la presente investigación, sobre la aplicación por parte del Estado del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento en relación al cumplimiento del artículo 119 de la Constitución en lo relativo a procurar que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda.

5.1 CONCLUSIONES

1. Pese a que la naturaleza de la norma establecida en el Art. 119 Cn., en lo relativo a que el “Estado procurará que el mayor número de Familias Salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda” es de carácter programática, dicha condición no implica que esta carezca de efectividad; es decir que su materialización no está sujeta a la disponibilidad de recursos por parte del Estado.

El artículo 119 Cn. es una norma programática, la doctrina constitucional moderna sostiene que dichas disposiciones no carecen de efectividad; por ser materia constitucional son vinculantes y obligan al Estado, como a los particulares a no violentar el derecho contenido en la Constitución; por tanto, aunque el aparato estatal no posea los medios necesarios para materializar los derechos contenidos en estas normas, debe propiciar condiciones que favorezcan su cumplimiento gradual, así como el respeto de los mismos por parte de los gobernados.

2. El derecho a la vivienda debe entenderse como la facultad de acceder a una vivienda digna: la que además de poseer los elementos básicos, permita el desarrollo integral de las facultades físicas y mentales de las personas.

Una vivienda se considera digna cuando, además de poseer todos los elementos físicos (techo, paredes, piso, drenaje, servicios básicos, protección contra las inclemencias del tiempo, etc.) que normalmente las componen, permitan un desarrollo integral de las facultades físicas y mentales de las personas que la habitan, así como el solventar otras necesidades sociales de la población, como un medio ambiente sano, seguridad, etc.

3. La forma como el Fondo Social para la Vivienda ejecuta el Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento, no permite que el mayor número de familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda.

La aplicación del mencionado programa por parte del FSV no es adecuada para lograr el fin propuesto en el Art. 119 Cn., porque el subsidio que se utiliza produce desigualdades, en el sentido que los beneficios obtenidos por los solicitantes aumentan en tanto mayor es su capacidad económica; lo que afecta especialmente a los sectores de la población de bajos recursos económicos. Además, la cantidad requerida en concepto de prima en la mayoría de los casos es demasiado alta, y no se toma en cuenta el nivel de ingreso para establecerla.

Las cuotas que se fijan para amortizar el crédito concedido, gravan de manera excesiva el ingreso familiar al establecer porcentajes demasiado altos, afectando otros rubros del presupuesto familiar. Estas razones demuestran que los mecanismos utilizados por la PSV son insuficientes para cumplir el fin establecido en el Art. 119 de la Constitución, tal como se planteó en los objetivos de esta investigación

4. El Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento pretende reducir el déficit habitacional, sin embargo la mayor parte de la población a la que esta dirigido no puede acceder a él.

Es cierto que dicho Programa busca reducir el déficit habitacional, esto se logra solamente para aquellos casos que logran acceder a él; pero la gran mayoría de la población que carece de vivienda (déficit cuantitativo) o que poseyéndola, carece de uno o más de los componentes básicos (déficit cualitativo), son de bajos recursos o del sector informal, condiciones por las cuales no pueden optar al Programa de Ahorro, subsidio y Financiamiento. Las personas de bajos ingresos no pueden cancelar las primas establecidas por la institución y mucho menos pueden pagar las altas cuotas establecidas por el FSV; las personas del sector informal no califican para el programa por no encontrarse empleados dentro del sector formal y no cotizar a una entidad previsional, requisitos indispensables para acceder a una vivienda a través del FSV, por lo que no logran adquirir la vivienda que necesitan o mejorar la que tienen. Con esta conclusión se demuestra que el déficit cuantitativo y cualitativo tienen relación directa con el programa en estudio, por ser el mecanismo que se ha dispuesto para contrarrestar estos problemas, pero no es solución eficaz para eliminarlos.

5. Existe un vacío legal en la aplicación del Programa de Ahorro, Subsidio y Financiamiento por parte del FSV, ya que la legislación existente es general y delega la regulación de las condiciones para el otorgamiento de créditos en disposiciones internas, las cuales para el caso, no constituyen regulaciones específicas para ese fin.

En primer lugar, la Ley del FSV no regula las condiciones para el otorgamiento de créditos, lo que da inseguridad jurídica en las personas que pretenden obtenerlos; la

normativa interna del FSV únicamente da lineamientos generales, sin establecer condiciones específicas que se requieren para solicitar créditos, con lo que cae en situaciones de arbitrariedad al determinar las condiciones crediticias solamente por simples costumbres, es decir de la práctica que se viene desarrollando desde hace tiempo, sin tener un fundamento legal que las sustente.

6. Muchas de los proyectos habitacionales a los que se accesa a través del FSV, carecen de servicios básicos adecuados, o no se les da un seguimiento apropiado por parte de la institución, ya que el FSV se limita a financiar las viviendas despreocupándose por los servicios básicos de los complejos habitacionales.

5.2 RECOMENDACIONES

1. En base al principio de igualdad, se debe crear un programa dentro de la Política Salvadoreña de Vivienda que permita el acceso a una vivienda digna a todas las personas, y que las diferencias económicas sean tomadas en cuenta para encontrar la solución mas viable para cada nivel de ingresos, y dar condiciones privilegiadas a las personas de escasos recursos.

Tal como lo establece el principio de igualdad, debe darse un trato diferente para situaciones diferentes tomando los niveles de capacidad económica como parámetro para brindar una alternativa viable a todos los sectores de la población, especialmente a los más necesitados. Los grandes sectores de escasos recursos y/o comerciantes informales que no pueden acceder a créditos y no se benefician de los subsidios vía tasa de interés, puedan gozar de subsidios directos, sin eliminar el subsidio vía tasa de interés para quienes si se ven beneficiados por el mismo u otras medidas similares que brinden soluciones adecuadas para casos diferentes

2. En la elaboración de una política nacional de vivienda deben participar todos los actores del sector vivienda: VMVDU, FSV, FONAVIPO, Municipalidades, CASALCO, ONG's, etc., para lograr soluciones integrales y lograr la accesibilidad de los estratos mas bajos a una vivienda digna.

Deben elaborarse programas de vivienda en que se den soluciones consensuadas entre los diferentes sectores sociales, con el objeto de conocer las diversas situaciones a tomarse en cuenta para solventar adecuadamente el problema habitacional (ingresos familiares, instalación de servicios básicos en las viviendas, condiciones ambientales

según zona geográfica, etc.), brindando soluciones integrales que no se limiten al aspecto físico de la vivienda, sino también al entorno, a través de esfuerzos inter-institucionales.

3. Es de urgente necesidad desarrollar una legislación secundaria adecuada para cumplir con el objetivo del Art. 119 Cn, que de seguridad jurídica y que posibilite de manera rápida y efectiva la adquisición y mejoramiento de viviendas.

Para dar una mayor efectividad al derecho constitucional a la vivienda, debe elaborarse la legislación secundaria que regule a todos los actores del sector vivienda, coordinando sus acciones, evitando la deficiente utilización de recursos y orientando estos a satisfacer las necesidades, estableciendo estándares mínimos de calidad en la construcción de unidades habitacionales, y adecuar la normativa a la actual realidad nacional.

4. Crear un sistema de información que permita llevar un registro claro y real tanto de demanda de vivienda (faltante) como de oferta (viviendas disponibles) de acuerdo a las necesidades y posibilidades reales de la población; actualmente la oferta no esta orientada a satisfacer las necesidades de la demanda.

En El Salvador la oferta de vivienda no responde a la demanda de las mismas, y los que necesitan vivienda deben adecuarse a la disponibilidad, lo que no satisface, en muchos casos sus necesidades. Al crearse un sistema que permita obtener y brindar información real y actualizada de demanda como de oferta habitacional, se permitiría que la disponibilidad de vivienda esté orientada a satisfacer la demanda, tanto en cantidad de unidades habitacionales, como en precio y tamaño de estas.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

- Bertránd Galindo, Francisco y otros. Manual de derecho constitucional, tomo II. Centro de información jurídica, ministerio de justicia. San Salvador. III edición, 1998
- Bidart Canpos, German. (el Oerden Socieconómico en la Constitución). Editorial Ediar. Buenos Aires. 1999.
- Bidart Campos German [Los Drechos Económicos, sociales y culturales en la Constitución reformada en 1994. sub secretaria de Derechos Humanos. Buenos Aires. 2000.
- Corte Suprema de Justicia, Jornada conmemorativa del cincuentenario de la Constitución de 1950. CSJ. San Salvador. 2000
- López Guerra, Luis. Introducción al Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1998.
- López Guerra, Luis. La Constitución y Ordenación de la Vida Social y económica .Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1999.
- Ministerio de Educación, Historia de El Salvador, Tomo I. Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos. México. 1994.
- Montenegro González, Augusto. Historia del Antiguo Continente. Tercera edición. Grupo Editorial Norma. Bogotá 1996.
- Pérez Luño, Antonio. Los Derechos Fundamentales. Editorial Dikinson. Madrid 1984.
- Riba Jorge Ricardo. La vivienda en Centroamérica. Secretaría General ODECA. Primera edición 1969.

- Sáquez, Nestor Pedro. El Sistema de Derechos y Garantías en América Latina. Editorial Astrea. Buenos Aires. 2001.
- UNIPRAVI-USAID. Consulta sobre la Política Habitacional en Chile: Informe Final Chile, 2000.
- UTE. Las Constituciones de la República de El Salvador, 1824-1962. segunda parte, primera edición. San Salvador, 1993.

TESIS:

- Cabañas Bolaños Reynaldo. Vivienda Colonial en El Salvador. UES. San Salvador, 1976.
- Fonseca Sambrana, Mario Noel. Historiografía Crítica del Desarrollo y Evolución de la Vivienda en El Salvador. UES. San Salvador. 1968.
- Orantes Martínez, Mario Frenando. La protección de la Vivienda Familiar en el Código de Familia. UES. San Salvador, 1995.
- Solórzano Barahona Yuri Palmiro. El Derecho a la Vivienda en El Salvador y Los Derechos Humanos. UES. San Salvador, 1991.

OTROS:

- Cadena Capriles. Derecho ala Vivienda. Disponible en Revista Cárdena Capriles.(Versión Digital). [Http://la-cadena.com](http://la-cadena.com).
- Comité de Defensa del Consumidor. E.M.El Salvador, 1989.
- Choike. El Drecho a una Vivienda Digna. Disponible en Choike (versión digital) <http://www.choike.org/cgi-bin/choike/links-esp-page.cgi?p=1119>.

- DGV-VMVDU. Plan Nacional de Vivienda 1990-1994. El Salvador. 1991.
- Editorial Larousse. Diccionario pequeño Larousse ilustrado, Francia 1964.
- Editorial Larousse. diccionario Enciclopédico Tomo I. México, quinta edición.
- Editorial Larousse . diccionario enciclopédico tomo II. México. Quinta edición. 1998.
- Editorial Océano. Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno, España 1991.
- Nogueira, Ch. Un parado vive bajo un puente de la Castellana desde hace año y medio. Disponible en diario El País(versión digital) <http://www.Delpaís.com.es>.
- FSV. Normas Institucionales de Crédito. El Salvador. 2003.
- Gonzalo, Angel. Por una Vivienda digna. Disponible en revista solidarios para el desarrollo(versión digital) <http://ucm.es/info/solidarios/>
- iepala. Derecho a la vivienda. Disponible en IEPALA(versión digital) http://www.iepala.es/DDHH/ddhh_1076.htm.
- MOP-VMVDU. Plan Nacional de Vivienda 1990-1994 El Salvador 1991.
- Profesor en Línea. Historia de la Vivienda 1(versión digital) <http://www.profesorelinea.cl/mediosocial/vivienda>.
- Quiroga León, Aníbal. el cumplimiento de la Ley disponible en diario El Comercio, opinión a2(versión digital) <http://www.asesor.com>.
- Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano-MOP. Coordinación para el Desarrollo Integral de Asentamientos Humanos. El Salvador. 1983.
- Real Academia Española de la Lengua. Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. España. 1998.
- VMVDU-OPES. Sector vivienda. El Salvador 1998.
- VMVDU. Política Salvadoreña de la Vivienda. El Salvador 2000.

CUADRO 1

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO
TASAS DE INTERES
VIGENTES A PARTIR DE 01 DE ENERO DE 2002

CREDITOS	BANCO AGRICOLA S.A.	BANCO CUSCATLAN DE EL SALVADOR S.A.	BANCO DE COMERCIO DE EL SALVADOR S.A.	BANCO HIPOTECARIO DE EL SALVADOR S.A.	SCOTIABANK DE EL SALVADOR S.A.
	T.R. 10.50%	T.R. 14.00%	T.R. 19.00%	T.R. 15.00%	T.R. 22.00%
Proyecto Vivienda (Construcción)	Hasta 18.00%	Hasta 12.00%	Hasta 18.00%	Hasta 25.00%	HASTA 22.00%
Intereses Moratorios	5 Puntos sobre tasa de crédito	Hasta 5% sobre valor mora	5.00% adicional a la tasa de crédito	Hasta 5% anual sobre valor en mora	Hasta 5.00% sobre valor mora

T.R. Tasa de Referencia

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero. http://www.ssf.gob.sv/frm_informacion/frm_informacion.htm

CUADRO 2

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO
TASAS DE INTERES
VIGENTES A PARTIR DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2003

CREDITOS	BANCO AGRICOLA S.A.	BANCO CUSCATLAN DE EL SALVADOR S.A.	BANCO DE COMERCIO DE EL SALVADOR S.A.	BANCO HIPOTECARIO DE EL SALVADOR S.A.	SCOTIABANK DE EL SALVADOR S.A.
	T.R. 10.50%	T.R. 14.00%	T.R.19.00%	T.R. 15.00%	T.R. 10.00%
Proyecto Vivienda (Construcción)	Hasta 14.00%	Hasta 12.00%	Hasta 18.00%	Hasta 20.00%	Hasta 11.50%
Intereses Moratorios	5 puntos sobre tasa de crédito	Hasta 5% sobre valor mora	5.00% adicional a la tasa de crédito	Hasta 5% anual sobre valor en mora	Hasta 5.00% sobre capital en mora

T.R. Tasa de Referencia

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero. http://www.ssf.gob.sv/frm_informacion/frm_informacion.htm

CUADRO 3

Monto	Tasa de Interés FSV	Tasa de Referencia Promedio ¹	Diferencia tasas FSV vrs. TRP (en puntos porcentuales)	Subsidio ²
\$9,714.29	6%	16.10%	10.1	\$981.14
	9%	16.10%	7.1	\$689.71
\$14,285.71	9%	16.10%	7.1	\$1,014.29
	6%	16.10%	10.1	\$1,442.86

¹ Obtenida a partir de las Tasas de Referencia vigentes a partir del 01/11/03 reportadas por la SSF para cada Institucion Financiera

² En base a diferencia de interes devengado en el primer año sobre tasas FSV y TRP

CUADRO 4

POLITICA CREDITICIA DEL FSV

DESTINO	VALOR	PLAZO	TASA DE INTERES	PRIMA	FINANCIAMIENTO MAXIMO
Adquisicion de Vivienda Nueva	Hasta \$9,714.29	25 años	6%	0%	\$9,714.29
	Más de \$9,714.29 hasta \$22,857.14	25 años	9%	3%	\$13,857.14
Adquisicion de Vivienda Usada	Hasta \$9,714.29	25 años	9%	10%	\$8,742.86
Construcción de Vivienda	Hasta \$9,714.29	25 años	9%	10%	\$8,742.86
Reparación, Ampliación y Mejoras	Hasta \$5,714.29	15 años	9%	0%	\$5,714.29
Compra de Lote e Instalación de Servicios Básicos	Hasta \$4,571.43	25 años	9%	10%	\$4,114.29
Adquisición de Vivienda Propiedad del FSV	De acuerdo a Valuo y Capacidad del Solicitante	25 años	6%	0%	100%

CUADRO 5

Resultado de Encuestas

PREGUNTA	RESPUESTA	No. Personas	PORCENTAJE
1	Año 2001	118	100%
2	3 Meses	6	5%
	6 Meses	61	52%
	7 Meses	47	40%
	9 Meses	4	3%
3	Formal	118	100%
	Informal	0	0%
4	Adquisición	112	95%
	Mejoramiento	4	3%
	Construcción	2	2%
5	Nueva	94	84%
	Usada	11	10%
	Recuperada	7	6%
6	1 o menos	26	22%
	2	65	55%
	3	18	15%
	4 o más	9	8%
7	Si	99	84%
	No	19	16%
8	Si	18	15%
	No	100	85%
9	Totalmente	12	10%
	Parcialmente	106	90%
	No se Resolvio	0	0%

GRAFICO 1

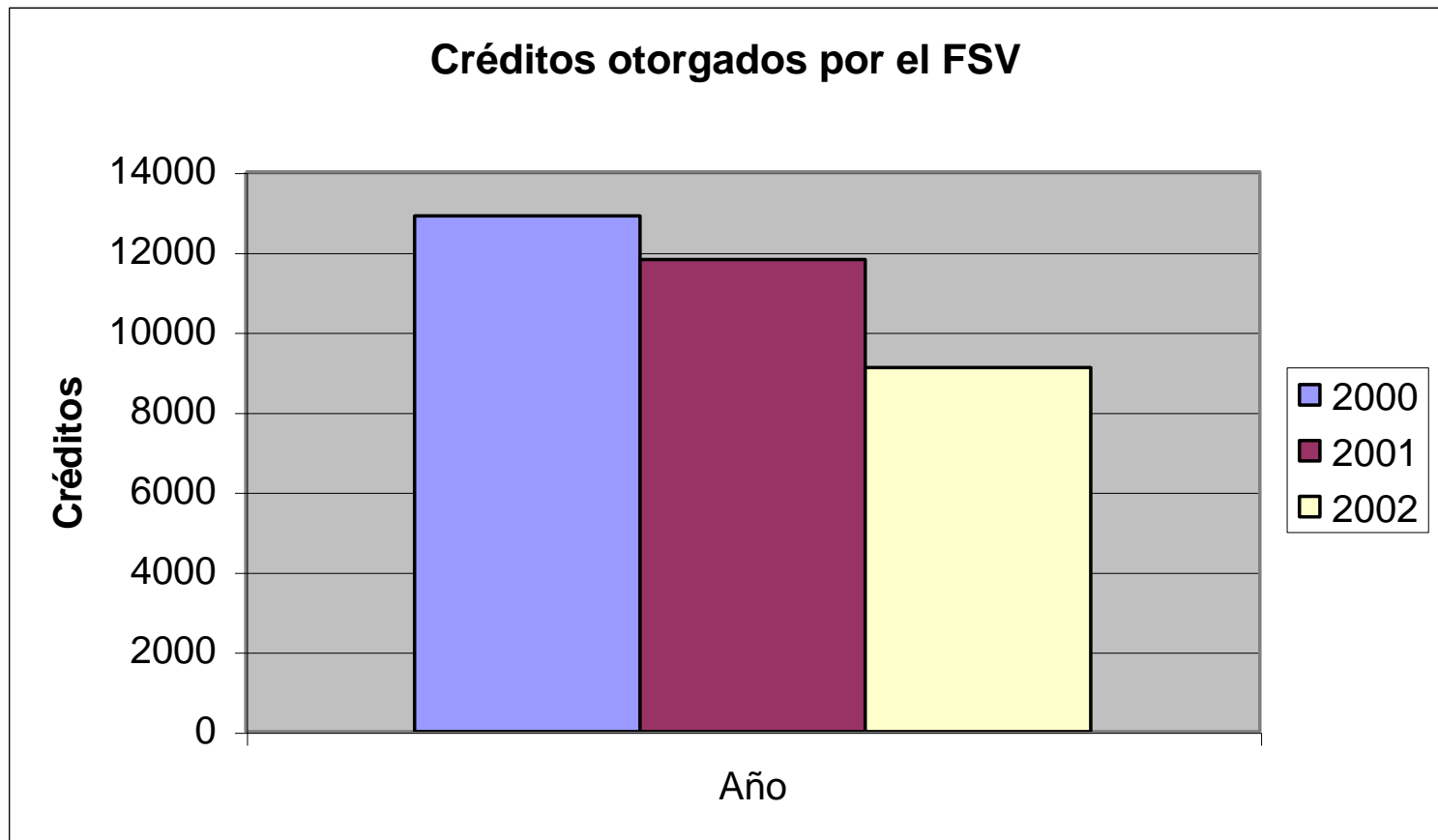


GRAFICO 2

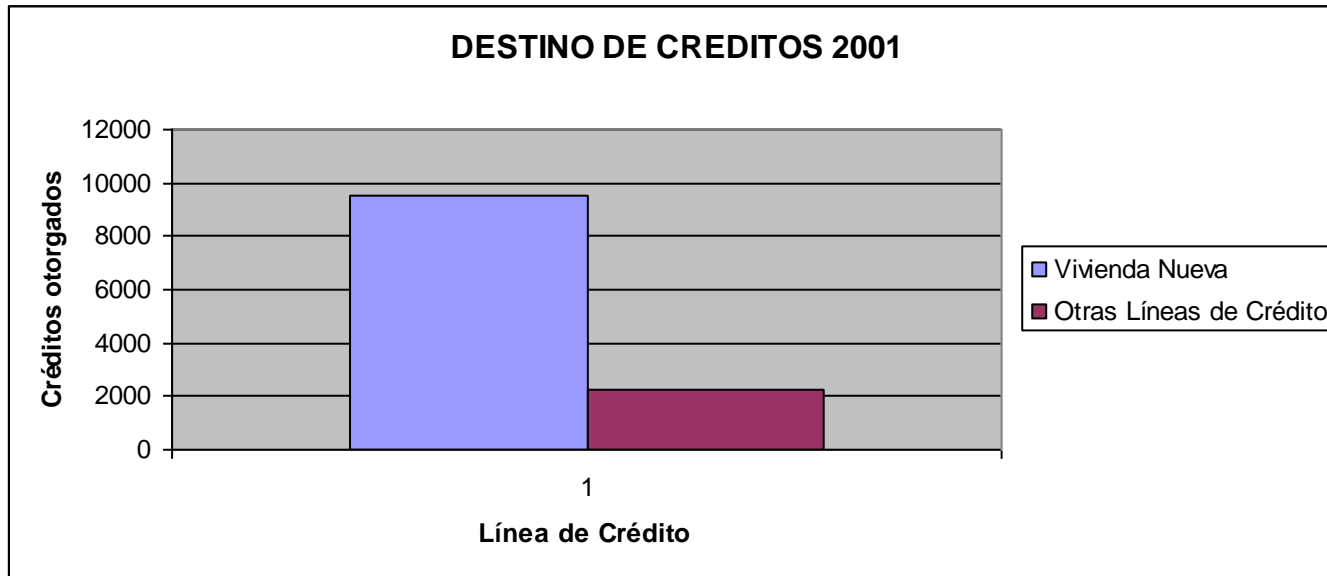


GRAFICO 3

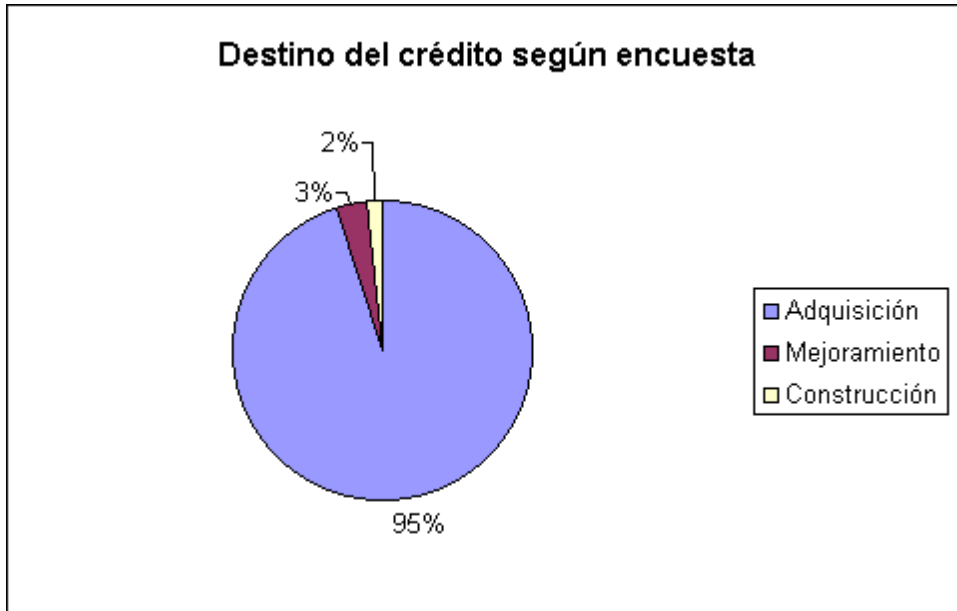


GRAFICO 4

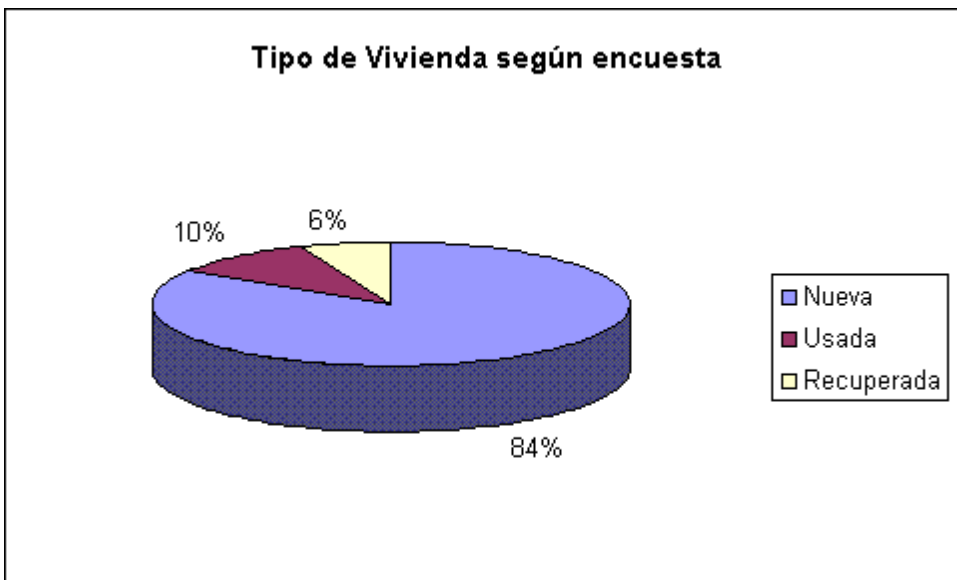


GRAFICO 5

